

**Desafíos para la visión
2020 en América Latina:
la alimentación y la
agricultura desde 1970**

James L. Garrett

**Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
1200 Seventeenth Street, N.W.
Washington, D.C. 20036-3006 EE.UU.
Junio de 1997**

Copyright © 1997 Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Reservados todos los derechos. Se permite duplicar las diversas secciones de este informe sin autorización expresa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, siempre y cuando se le dé crédito.

ISBN 0-89629-604-0

Este documento de trabajo se publica con ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.

Índice

Prólogo	vii
Agradecimiento	viii
1. Introducción	1
2. Crecimiento, pobreza y desigualdad en América Latina	3
3. Inseguridad alimentaria y malnutrición	8
4. Los efectos de la urbanización	12
5. El sistema de producción alimentaria y agrícola: elemento clave del desarrollo sostenible	14
6. Reforma comercial, integración regional y agricultura	24
7. Recursos naturales: amenazas y oportunidades	28
8. Cambio institucional, descentralización y privatización	32
9. Materialización de la visión 2020	35
Referencias	37

Cuadros

1. Magnitud de la pobreza en América Latina, 1970, 1980 y 1990	5
2. Población que vive en la pobreza absoluta como porcentaje del total de la población pobre de América Latina, 1970, 1980 y 1990	5
3. Distribución del ingreso, países selectos, 1981–93	6
4. Concentración de la tierra y la pobreza rural, países selectos, 1981–84	6
5. Porcentaje de la población con acceso a servicios de salud, abastecimiento de agua y saneamiento	10
6. Superficie cultivada y volumen de producción de alimentos en América Latina y el Caribe (proporción y total, promedio trienal), 1972–94	17
7. Proporción comercializada de los cultivos alimentarios de los pequeños agricultores, mediados del decenio de 1980	20
8. Consumo de fertilizantes, promedios trienales seleccionados, 1971–93	21
9. Consumo medio de fertilizantes en algunos cultivos, 1961–63 y 1988–90	21
10. Porcentaje de terrenos agrícolas regados, por país, 1965, 1981 y 1991	21
11. Promedio de exportaciones agrícolas al Hemisferio Occidental, 1981–83 y 1991–93	26
12. Grado y causas de la degradación del suelo provocada por el ser humano en América Latina desde 1945	28
13. Uso de la tierra en América Latina y el Caribe, 1972–74 y 1992–94	29

Figuras

1. PIB per cápita, 1970–93	4
2. Porcentaje de la población que vive en la pobreza en América Latina, 1970, 1980 y 1990	5
3. Suministro diario de calorías per cápita, 1970–94	8
4. Porcentaje de niños clasificados en una escala de predicción de insuficiencia ponderal, 1975–90	9
5. Urbanización en América Latina y el Caribe, 1970–93	12
6. Tasa media de crecimiento anual del PIB global y el PIB agrícola, 1970–80 y 1980–92	14
7. Agricultura y agroindustria como proporción del PIB, 1970 y 1992	15
8. Participación de algunos países en la agricultura latinoamericana, 1994	16
9. Distribución media del volumen de producción de cereales entre los cultivos, 1992–94	16
10. Registro de la superficie sembrada y del rendimiento de cereales, 1970–94	18
11. Contribución del aumento de la superficie sembrada y del rendimiento al crecimiento de la producción de cereales, 1961–90	21

Prólogo

Uno de los elementos necesarios para proyectar una visión del futuro consiste en entender dónde hemos estado antes. Como parte de la iniciativa de la visión 2020 del IFPRI, en varios seminarios regionales celebrados en América Latina, Asia Meridional y África al Sur del Sahara se reunieron investigadores, analistas, autoridades de nivel normativo y especialistas técnicos para formular estrategias regionales destinadas a erradicar el hambre y la malnutrición en el año 2020 y, al mismo tiempo, proteger el medio ambiente. En el documento de trabajo No. 6 se presentaron la visión 2020 y el plan de acción para América Latina. Una versión anterior de ese documento, preparada para el seminario latinoamericano, permitió emplear la información del pasado para los debates del futuro.

En este documento se subrayan los logros y dificultades experimentados por la región desde 1970 sobre las cuestiones relacionadas con la alimentación, la agricultura y el medio ambiente. También se señalan campos que exigirán especial atención para que la región alcance el objetivo de la visión 2020. Entre esos esfuerzos se destaca la necesidad de abordar con éxito los procesos de transformación política y económica que ocurren en la región, especialmente la de fomentar la competitividad del sistema de producción alimentaria y agrícola de una forma ecológicamente sostenible y mejorar el futuro de los pequeños agricultores y la población pobre del sector rural.

América Latina tiene vastos recursos humanos y naturales que pueden formar la base para materializar la visión 2020. Esta tarea exigirá un esfuerzo dedicado y coordinado de todos los sectores de la sociedad, pero puede realizarse. La clave estará en aprender del pasado, determinar cuáles son las restricciones de importancia crítica y adaptar las actividades en curso a las condiciones nacionales y locales particulares. El presente documento es un aporte a ese empeño.

Per Pinstrup-Andersen
Director General, IFPRI

Agradecimiento

El autor desea agradecer a Phyllis Skillman su gran aporte al mejoramiento de la precisión y claridad de las ideas aquí presentadas, y a Michon Washington, Vickie Lee, Jay Willis y Kara Sulmasy su ayuda en la preparación de la versión preliminar. Per Pinstруп-Andersen, Lucio Reca, Rubén Echeverría y otros participantes en el seminario sobre la visión 2020 en América Latina, celebrado en Cali, Colombia, en marzo de 1995, también hicieron muchos comentarios y sugerencias útiles.

1. Introducción

La consolidación de los cambios económicos y políticos que se han extendido por América Latina y el Caribe en los últimos 25 años podría dar ahora a sus ciudadanos la oportunidad histórica de crear un mundo sin hambre, sin pobreza extrema y sin malnutrición, donde la riqueza esté distribuida con más equidad y justicia y donde todos trabajen juntos para utilizar y proteger los recursos naturales de la región para sí mismos y para las futuras generaciones.¹

Esta visión de América Latina podría materializarse en el año 2020, pero para ello se necesita una evaluación racional de la magnitud de la tarea de quienes trabajarían por ese fin. América Latina tiene aún niveles desmesurados de pobreza, inseguridad alimentaria y malnutrición. La sanidad del sector agropecuario reviste importancia crítica para el bienestar de la población más pobre de la región y para el de la economía en general, especialmente por medio de su aporte a los ingresos de exportación. En los próximos 25 años, el sector deberá alimentar también a un creciente número de personas en las ciudades y enfrentar una mayor competencia del exterior. Dicho sector debe hacer frente a esos desafíos, aun mientras gran parte de los recursos naturales de la región, que forman la base de la producción agropecuaria, se degradan principalmente como resultado de la pobreza y de políticas macroeconómicas y sectoriales desacertadas. Cualquier otra pérdida tendrá efectos devastadores para la prosperidad de la región a largo plazo.

Las dificultades de atender las futuras necesidades alimentarias, aliviar la pobreza y administrar la base de recursos naturales de una forma sostenible se agudizan con los impresionantes cambios en la estrategia de desarrollo económico en América

Latina en el último decenio. Los gobiernos nacionales ya no consideran al Estado como la fuerza motriz del crecimiento. Más bien, miran hacia el mercado. Los gobiernos de la región han comenzado a tomar medidas unas veces radicales y otras solo provisionales para liberalizar, privatizar, descentralizar y desconcentrar.

Estos cambios, aun cuando son bien acogidos y necesarios, han alterado el panorama económico y político. Los cambios económicos generados por el ajuste estructural son importantes y quizá permanentes. Los cambios políticos pueden ser efímeros, pero está en marcha un proceso de descentralización y, por ahora, casi todos los países de la región tienen un gobierno democrático. Se han resuelto muchos conflictos civiles, aunque continúa la violencia política en algunos países, incluso en Colombia, México y el Perú, lo que indica la continua necesidad de mejora de las condiciones sociales.

Los amplios esbozos de las nuevas estrategias económicas y políticas son bastante distintos, pero no así los detalles. Por ejemplo, no hay un consenso claro sobre cómo asegurarse de que millones de pequeños agricultores estén listos para enfrentar la competencia internacional ni sobre cómo trasladar las responsabilidades de educación y salud de un gobierno central a miles de municipios. Todo esto dificulta el éxito de la puesta en práctica de las estrategias económicas y políticas.

El éxito de América Latina para materializar esta visión en el año 2020 dependerá de la capacidad que tenga la región de aprovechar sus ventajas competitivas, especialmente sus abundantes recursos naturales. Por ende, la visión exige reconocimiento de la función crucial de la agricultura y la creación de un

¹Véase una descripción completa de esta visión, preparada en colaboración con especialistas de América Latina y de otras regiones como parte de la iniciativa sobre la visión de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en el año 2020 lanzada por el IFPRI, en las publicaciones del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (1995) y en Garrett (1995).

sistema de producción alimentaria y agrícola favorable al medio ambiente, eficiente y de bajo costo.

Una síntesis regional de los cambios de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente ocurridos en los últimos 25 años en la región es un primer paso hacia la evaluación de las tareas necesarias para materializar la visión 2020. Este análisis destacará los logros y dificultades experimentados por la región en los últimos 25 años e indicará cuáles pueden ser los principales asuntos y cuestiones de interés en el próximo cuarto de siglo.

Después de una breve explicación general de los cambios en la situación de pobreza y desigualdad en los últimos 25 años, en el presente documento se tratan los asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y la malnutrición en la región, incluso los efectos de la creciente urbanización. Un dinámico sistema de producción alimentaria y agrícola es un

elemento importante de una estrategia para una amplia actividad de crecimiento y la reducción de la pobreza en América Latina. En el documento se indica cómo han cambiado la producción agrícola y el uso de tecnologías en los últimos decenios y se analizan las recientes reformas comerciales que, sin lugar a dudas, afectarán al sector en el futuro.

En este documento se recalca que el futuro crecimiento agrícola depende de la debida protección y del uso sostenible de los recursos naturales de la región y se examinan las alarmantes tasas actuales de degradación ambiental. Por último, se analizan las reformas políticas importantes ocurridas en la región. La disminución del papel del gobierno central podría tener graves consecuencias desfavorables para el futuro desarrollo económico y social, si no se maneja con cuidado la transición a una estructura política descentralizada.

2. Crecimiento, pobreza y desigualdad en América Latina

Los años ochenta se conocen a menudo como «el decenio perdido» en América Latina. Al final del decenio, el producto interno bruto (PIB) per cápita, con el ajuste correspondiente a la inflación, era 10% menor que al comienzo (Banco Mundial, 1995c). Este decenio perdido representó un fracaso de la estrategia de desarrollo introspectiva, centrada en el Estado, que se introdujo varios años antes. Es difícil decir qué tan diferente sería América Latina ahora si hubiera seguido una estrategia más orientada hacia el mercado, como también argumentar que la estrategia fue un fracaso total.

Con esta estrategia centrada en el Estado, América Latina disfrutó de una de las mayores tasas de crecimiento económico del mundo. Solo cinco economías (Alemania, el Japón, la República de Corea, Taiwán y Tailandia) superaron la tasa media de crecimiento de América Latina entre 1950 y 1973 (Maddison, 1989, citado en Iglesias, 1993). En el decenio de 1960, el ingreso per cápita aumentó 33% en relación con los índices de 1950 y en el de 1970, otro 40%. En promedio, entre 1950 y 1980, el PIB per cápita aumentó 2,7% anual en América Latina. Las ciudades crecieron, surgió una clase media y mejoraron las condiciones sociales. La tasa de mortalidad se redujo por mitad, de 123 por 1.000 nacidos vivos a 63, y la esperanza de vida media aumentó 13 años (Cornia, 1994).

Aun para quienes creen que la política de sustitución de importaciones fue un error desde el principio, el modelo produjo claramente importantes adelantos sociales y económicos. Ramos (1993) y otros neoestructuralistas alegan que, de hecho, la sustitución de importaciones fue bastante lógica durante los años treinta y cuarenta, cuando la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial hicieron casi imposible que los países latinoamericanos exportaran y el gobierno tuvo que encontrar la

forma de estimular al sector privado. Sostienen que siguió siendo lógica por lo menos hasta finales del decenio de 1950, cuando las secuelas de la guerra dificultaron la importación de grandes volúmenes de bienes manufacturados. No obstante, casi todos los analistas reconocen que en los años sesenta, la estrategia comenzó a dar rendimientos decrecientes y al llegar a los setenta mostraba signos de tensión y fatiga.

Para entonces, se habían explorado los campos de posible sustitución eficiente de importaciones. La región perdió mucho terreno en su capacidad de competir a escala internacional, a medida que las barreras comerciales, incluso el tipo de cambio sobrevalorado, protegían a industrias ineficientes que, de otro modo, no habrían podido competir en el mercado mundial. Esas barreras también tuvieron un efecto adverso en las exportaciones. Los países acumularon deuda externa para financiar el consumo interno y la inversión. Hubo contradicciones sucesivas de la estrategia centrada en el Estado, que se desplomó tras el aumento de las tasas de interés de finales de los setenta y comienzos de los ochenta (Iglesias, 1993). Los gobiernos de América Latina se vieron obligados a adoptar una nueva estrategia en que los mercados, no el Estado, fueron la fuerza motriz del crecimiento.

Los ajustes de los años ochenta ocurrieron primordialmente en dos etapas. Primero vino la estabilización, con la que se intentó abordar la crisis y la inestabilidad macroeconómicas, en general por medio de devaluaciones sustanciales y reducción del gasto público. La segunda etapa trajo una reforma estructural, por lo común con un cambio del paradigma de desarrollo, incluso con liberalización de los mercados, reducción de las barreras comerciales y privatización de las actividades del Estado (Morley, 1995).

Aunque fue necesario hacer algunos cambios drásticos en las políticas económicas y se espera que los efectos del ajuste en el crecimiento económico y el desarrollo humano a largo plazo sean favorables, es irresponsable argumentar que todos los efectos del ajuste han sido favorables para todos. Por su propia naturaleza, casi todos los programas de estabilización reducen la demanda agregada, con la consiguiente disminución del bienestar de la sociedad al menos a corto plazo.

Golpeado por choques económicos, guerra y terrorismo, el ingreso per cápita se niveló durante los años ochenta. El PIB per cápita en América Latina al final del decenio de 1990 llegó a un promedio de US\$1.785 en dólares constantes de 1987, cerca de \$178 y 10% menos que en 1980 (Banco Mundial, 1995c). La **figura 1** muestra la situación de las diferentes subregiones.²

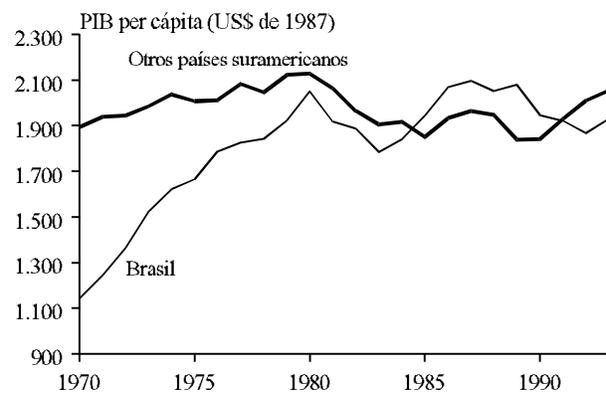
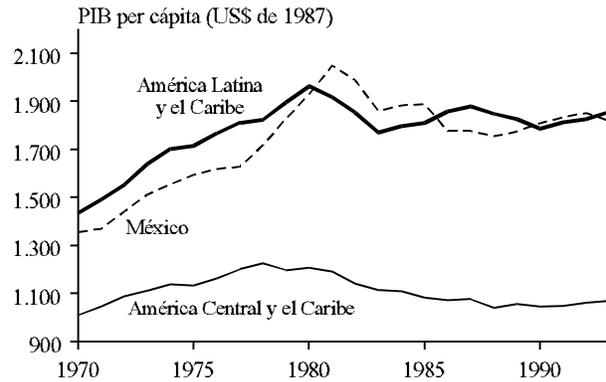
Puesto que las experiencias de los países dentro de un grupo pueden haber variado mucho, las cifras se aplican al grupo citado y no a cada país en particular.

En los años noventa, el PIB per cápita se ha estabilizado o ha aumentado ligeramente en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe. Aun así, ha variado la experiencia en materia de crecimiento económico. Aunque la tasa de crecimiento general de la región de 1991 a 1996 fue de 3,1%, varios países como el Brasil y Venezuela han oscilado entre períodos de crecimiento y recesión. En 1995, la Argentina y México sufrieron graves reveses económicos. En 1996, volvió a surgir un patrón de modesto crecimiento acompañado de estabilidad de precios en toda la región, aunque no está claro que ello sea parte de una tendencia sostenible (CEPAL, 1996).

Se desacelera la reducción de la pobreza

A pesar del aumento del ingreso medio, en los últimos 25 años, América Latina ha progresado poco en la reducción de la pobreza. En 1990, 46% de la

Figura 1—PIB per cápita, 1970–73



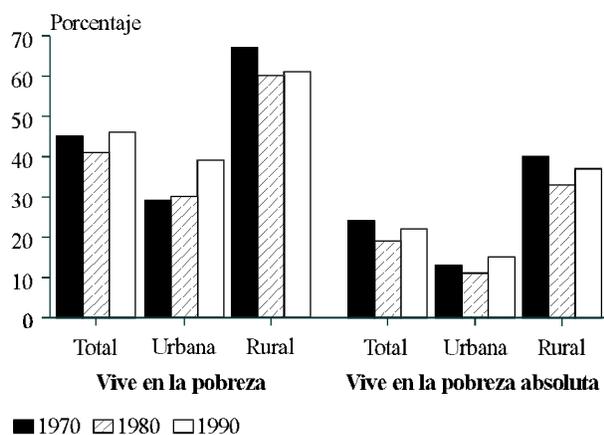
Fuente: Banco Mundial, 1995c.

población de la región era pobre, porcentaje igual al de 1970 (figura 2). En realidad, en 1990 había 76 millones más de pobres que en 1970. Otros 30 millones vivían en la pobreza absoluta. En algunos países, el porcentaje de pobres también ha aumentado. En Honduras, 65% de las familias eran pobres en 1970, cifra que aumentó a 75% en 1990. En Chile, 17% de las familias eran pobres en 1970 en comparación con 28% en 1992.

De 1970 a 1980 se adelantó algo en la reducción de la pobreza rural. En América Latina como un todo, la proporción de la población rural pobre se redujo de 67% a 60% en ese período, con lo que disminuyó el número de pobres en las zonas rurales en proporción cercana a 2,6 millones de personas (cuadro 1). Sin embargo, entre 1980 y 1990, aumentó

²América Latina y el Caribe se refiere a México, América Central, América del Sur y el Caribe en su conjunto. Para facilitar la exposición, se han juntado América Central y el Caribe, lo mismo que todos los países de América del Sur, con excepción del Brasil. Como las cifras se ponderan según la población, México y el Brasil, por ser países extensos, se tratan por separado.

Figura 2—Porcentaje de la población que vive en la pobreza en América Latina, 1970, 1980 y 1990



Fuente: CEPAL, 1994.

Notas: Una persona «que vive en la pobreza» es aquella cuyo ingreso no es suficiente para atender las exigencias nutricionales diarias mínimas ni otras necesidades básicas, como las de higiene, vestido, educación y transporte, en la medida necesaria. Una persona «que vive en la pobreza absoluta» es aquella cuyo ingreso no es suficiente para atender las exigencias nutricionales diarias mínimas, aunque se dejen de atender otras necesidades básicas.

tanto la pobreza urbana como la rural en proporción de 84 y 10%, respectivamente.

Con la creciente urbanización, hoy en día residen más pobres en las zonas urbanas que en las rurales. El porcentaje de residentes pobres en las zonas urbanas aumentó de 29% en 1970 a 39% en 1990 y en las rurales se redujo de 67 a 61%. Pero desde 1970 hasta 1990, el número de pobres del sector urbano aumentó 71 millones y el del sector rural, solamente unos 5 millones (cuadro 1). Ya en 1990

Cuadro 1—Magnitud de la pobreza en América Latina, 1970, 1980 y 1990

Año	Población que vive en la pobreza			Población que vive en la pobreza absoluta		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
	(miles)					
1970	119.800	44.200	75.600	63.700	19.900	43.800
1980	135.900	62.900	73.000	62.400	22.500	39.900
1990	195.900	115.500	80.400	93.500	44.900	48.600

Fuente: CEPAL, 1994.

Cuadro 2—Población que vive en la pobreza absoluta como porcentaje del total de la población pobre de América Latina, 1970, 1980 y 1990

Año	Total	Población urbana	Población rural
	(porcentaje)		
1970	53	45	58
1980	46	36	55
1990	48	39	60

Fuente: CEPAL, 1994.

vivían 115,5 millones de pobres en las ciudades y 80,4 millones en las zonas rurales.

Este aumento de la pobreza urbana no es totalmente sorprendente dado que los programas de ajuste de los años ochenta cambiaron radicalmente algunos de los sesgos de las políticas gubernamentales contra la agricultura y que algunas medidas, como la cancelación de los subsidios al consumidor, tal vez afectaron más a las familias urbanas que a las rurales. Es posible que estas últimas sean todavía más pobres que las urbanas y que la pobreza rural sea más grave que la urbana. El porcentaje de población urbana que vive en la pobreza absoluta se redujo de 45% a 39% de 1970 a 1990 y el de población rural en las mismas condiciones aumentó de 58% a 60% (cuadro 2).

Al continuar las condiciones favorables al crecimiento económico en países como Bolivia, Colombia, Chile y el Perú, se espera que comience a reducirse la pobreza otra vez. No obstante, el crecimiento económico aún parece ser frágil en muchos países, y existe una relación inquietante entre la inflación y el crecimiento necesario para aumentar el ingreso y el empleo. La creación de empleos en los años noventa ha sido lenta. El desempleo global en 1996 fue relativamente alto al situarse cerca del 7% y, según las previsiones, al terminar el año la tasa de desempleo en las zonas urbanas de la región alcanzaría el nivel más alto registrado hasta ahora en este decenio (CEPAL, 1996). Por falta de crecimiento más rápido del empleo es poco probable que la pobreza se haya reducido mucho en la región en los últimos años.

La desigualdad impide el alivio de la pobreza

La abrumadora desigualdad en la distribución del ingreso, la tierra y la oportunidad en América Latina ha contribuido a la falta de éxito en la reducción de la pobreza. Al impedir la acumulación de capital humano y físico, la desigualdad obstaculiza el crecimiento necesario para sacar a millones de personas de la pobreza. Una distribución más equitativa del ingreso, por ejemplo, podría incrementar la matrícula escolar, con lo que mejoraría la calidad de los recursos humanos indispensables para el crecimiento. La desigualdad también contribuye a la inestabilidad política que se manifiesta en los levantamientos campesinos ocurridos en México y los disturbios callejeros en Venezuela. Esa inestabilidad puede ahuyentar a los inversionistas y reducir la oferta de capital necesario para el futuro crecimiento (Lustig, 1995).

Aunque la distribución del ingreso en Bolivia, Jamaica, el Perú y Venezuela se compara favorablemente con la de los Estados Unidos y el Canadá, la proporción del ingreso destinado al 40% más pobre de las familias es solo de 7% en el Brasil, 8% en Guatemala y 9% en Honduras (cuadro 3). Además, la desigualdad en la distribución de la tierra es tal en

Cuadro 3—Distribución del ingreso, países selectos, 1981–93

País	Porcentaje de ingresos en relación con el 40% más bajo de las familias	Relación entre el 20% más alto y el 20% más bajo
Bolivia	15	9
Brasil	7	32
Canadá	18	7
Chile	10	18
Colombia	11	16
Costa Rica	13	13
República Dominicana	12	13
Guatemala	8	30
Honduras	9	24
Jamaica	16	8
México	12	14
Panamá	8	30
Perú	14	11
Estados Unidos	16	9
Venezuela	14	10

Fuente: PNUD, 1996.

Cuadro 4—Concentración de la tierra y la pobreza rural, países selectos, 1981–84

País	Porcentaje de la población rural pobre	Hectáreas/agricultor	Índice de Gini de la concentración de la tierra	Familias sin tierra como porcentaje del total de familias rurales
Rep. de Corea	10	0,4	0,301	4
Egipto	18	0,5	0,430	24
Panamá	30	2,8	0,840	20
Tailandia	34	0,8	0,460	10
Pakistán	39	1,4	0,539	31
Filipinas	42	1,2	0,530	37
Indonesia	44	0,7	0,620	36
Jamaica	51	0,8	0,815	41
Venezuela	56	5,1	0,920	27
Honduras	58	1,4	0,780	33
Paraguay	63	11,4	0,939	27
Brasil	67	6,0	0,859	39

Fuente: Cornia, 1994.

algunos países que se acerca a su grado máximo teórico (la desigualdad total produciría un índice de Gini de 1) (cuadro 4).

Las políticas tradicionales han fortalecido o quizá causado esos altos grados de desigualdad. Históricamente, las políticas macroeconómicas y sectoriales han favorecido la producción con alto coeficiente de capital, a pesar de la abundancia de tierra de la región y del bajo grado de escolaridad, que deberían haber hecho relativamente menos costosa la mano de obra. En países extensos, como la Argentina, el Brasil y México, el crecimiento fue encabezado por los sectores modernos donde se devengan altos salarios (Morley, 1995). Las políticas favorecieron a quienes tenían capital más que a los pobres, cuyo principal recurso era la mano de obra, y contribuyeron a crear desigualdades cada vez mayores en la distribución del ingreso y de los recursos. La falta de escolaridad, servicios de salud e infraestructura en las zonas rurales agravó la pobreza y la desigualdad en ese medio (Cornia, 1994).

Algunos investigadores han afirmado que una mayor desigualdad de ingresos es un requisito para el crecimiento económico o una consecuencia necesaria de éste, pero en un reciente estudio se declara que la desigualdad tiene un efecto negativo en el crecimiento (Birdsall y Sabot, 1994). En el Brasil, por ejemplo,

los investigadores calcularon que el ingreso devengado por el 20% más rico de la población es 32 veces superior al que devenga el 20% más pobre. En la República de Corea, el 20% más rico recibe solo una proporción 8 veces superior al ingreso del 20% más pobre. Los investigadores calcularon que si en 1960 la relación del Brasil hubiera sido como la de Corea,

en 1975 el PIB per cápita del Brasil habría sido 17,2% mayor de lo que fue en realidad (Birdsall y Sabot, 1994). La inversión en capital humano, particularmente en educación y salud, reviste importancia crítica para asegurarse de que todos los ciudadanos participen en el mercado y compartan el crecimiento que producirá la nueva estrategia económica.

3. Inseguridad alimentaria y malnutrición

Según lo expuesto, en los últimos 25 años la región ha sufrido graves choques económicos, no se ha reducido la pobreza y ha continuado la desigualdad en la distribución de la riqueza. ¿Qué efecto han tenido esas condiciones en la seguridad alimentaria y la nutrición?

Disponibilidad de calorías

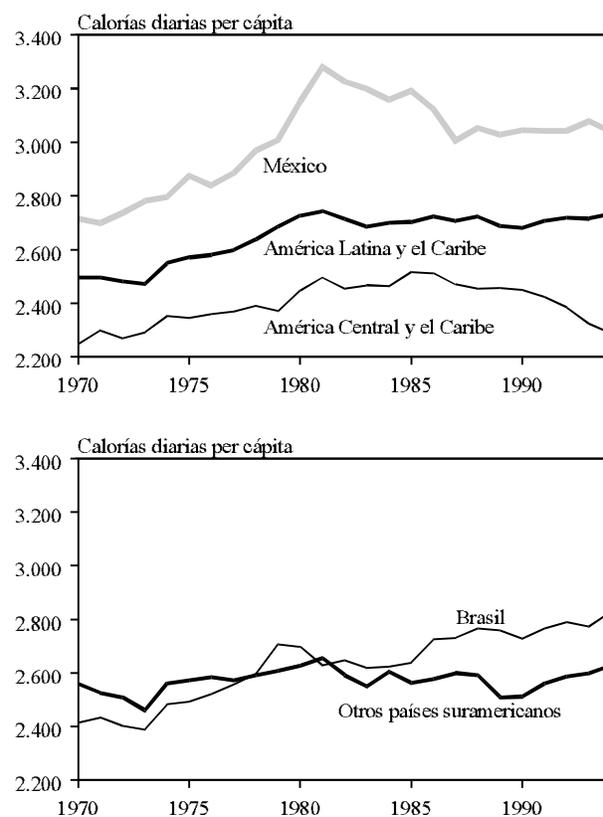
El número de calorías diarias disponibles per cápita se ha mantenido relativamente estable en los últimos años en cerca de 2.700. Al igual que el ingreso per cápita en los años ochenta, la disponibilidad de calorías en la región disminuyó lentamente, tras un aumento del 9% en los setenta. En América Central y el Caribe, la disponibilidad de calorías per cápita aumentó a 2.500 a mediados de los ochenta, pero ha bajado a cerca de 2.300 en la actualidad. En América del Sur, ha fluctuado entre unas 2.500 y 2.650 calorías en los últimos 25 años, aunque se ha observado una tendencia ascendente en época reciente. El Brasil ha presenciado un constante aumento de la disponibilidad de calorías en ese período y la cifra per cápita fue 10% mayor en 1994 que en 1970 (figura 3).

Aunque, en promedio, la población de la mayoría de los países latinoamericanos parece atender sus exigencias nutricionales con el número de calorías indicadas o un poco más (aproximadamente de 2.000 a 2.200 diarias), 58 millones de personas de la región siguen con hambre como resultado de la pobreza generalizada y la distribución inequitativa de los servicios. En México, América Central y el Caribe esa cifra se aproxima al 15% de la población y en América del Sur, al 13% (ACC/SCN, 1992).

Malnutrición

Las tasas de malnutrición en América Latina disminuyeron mucho en los años setenta, pero con los trastornos económicos y políticos de los ochenta,

Figura 3—Suministro diario de calorías per cápita, 1970–74

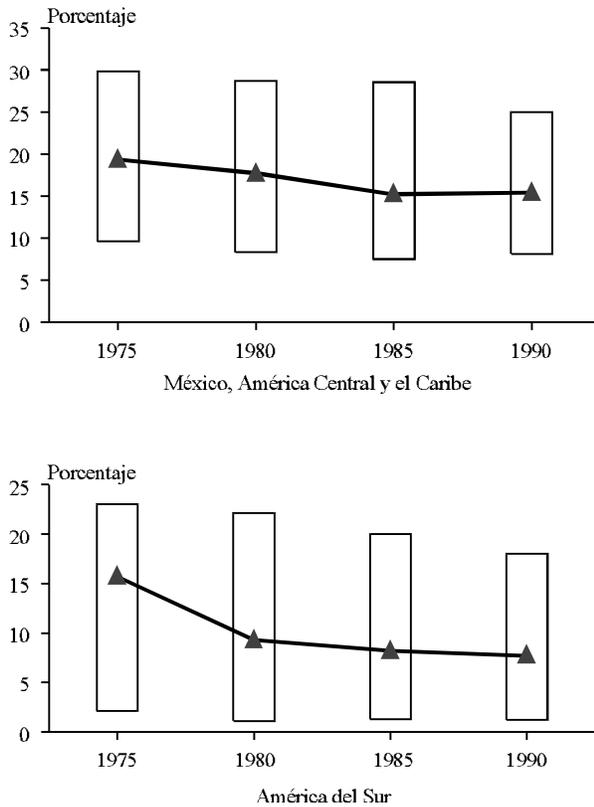


Fuente: FAO, 1996.

dejaron de reducirse. En América Central, México y el Caribe, la proporción de niños malnutridos (con valores inferiores a -2 desviaciones estándar de las previsiones de peso para su edad) bajó del 19% en 1975 a 15% en 1985 (figura 4). En América del Sur, se redujo del 16% en 1975 a 9% en 1980, una asombrosa caída en solo cinco años (ACC/SCN, 1992).

A pesar de la mejora del desempeño de la economía en muchos países latinoamericanos en la segunda mitad del decenio de 1980, aún no se ha reanudado la reducción general de las tasas de malnutrición. En

Figura 4—Porcentaje de niños clasificados en una escala de predicción de insuficiencia ponderal, 1975–90



Fuente: ACC/SCN, 1993.

Nota: Las barras muestran la escala de predicción correspondiente a los países de las subregiones. Los porcentajes representan la proporción de niños que, según la escala citada, se clasificarán en -2 desviaciones estándar del peso para la edad.

América del Sur se ha desacelerado la disminución de dichas tasas y en América Central, México y el Caribe aumentaron un poco entre 1985 y 1990. En la actualidad, hay seis millones de niños malnutridos en América Latina: 3 millones en México, América Central y el Caribe y 3 millones en América del Sur (ACC/SCN, 1992). En Guatemala y Haití, uno de cada cuatro niños está malnutrido; en Bolivia y el Perú, uno de cada siete.

Las crisis económicas y los programas de reestructuración de los años ochenta causaron a menudo repentinas bajas de la actividad económica y marcados aumentos de la tasa de desempleo, pero la nutrición en la región en su conjunto demostró ser bastante estable. Los niveles básicos de alfabetismo, infraestructura de salud y servicios sociales, gene-

ralmente altos según los patrones de los países en desarrollo, y la baja de las tasas de fecundidad pueden haber ayudado a evitar un aumento de la malnutrición en medio de las crisis económicas y políticas (ACC/SCN, 1992).

Cabe señalar también que, si bien la prevalencia de insuficiencia ponderal de los niños en América del Sur es la menor del mundo en desarrollo—alrededor de 8%—la malnutrición sigue siendo un grave problema en algunos países de la subregión. En el Perú y el Ecuador, alrededor del 13% de los niños tienen insuficiencia ponderal, cifra inferior al 2% en la Argentina y Chile. Aun en una población bien alimentada, 2,5% de los niños pueden situarse en 2 desviaciones estándar por debajo de la media; por tanto, esos países, en promedio, se acercan al punto en que la malnutrición no es un problema generalizado (ACC/SCN, 1992, 1993).

Salud, saneamiento y atención

Para una buena nutrición, las familias no solo deben poder comprar suficientes alimentos, sino tener también buenos hábitos de higiene, buenos patrones de cuidado y acceso a buena atención de salud y a agua potable. Los programas de ajuste estructural de los años ochenta exigieron a menudo reducciones del gasto público, incluso en servicios de salud. En México, América Central y el Caribe, el gasto público en salud se redujo durante los períodos de crisis y ajuste, generalmente a la par con el presupuesto total del gobierno. No obstante, la mayoría de los gobiernos de los países de América del Sur pudieron proteger el gasto en salud.

Es posible que la mejor focalización de los programas y la adopción de prácticas más eficaces en función del costo hayan neutralizado algunos de los efectos negativos de las reducciones presupuestarias (ACC/SCN, 1992). De hecho, muchos gobiernos tomaron medidas especiales para proteger el consumo de alimentos y la salud de los pobres, particularmente de los niños y las mujeres embarazadas. En México, a medida que los funcionarios públicos buscaron reducir los costos, los subsidios generales para alimentos se sustituyeron con intervenciones enfocadas más particularmente en las familias de bajos ingresos. En la mayoría de los países centroamericanos también se establecieron programas de salud y

alimentación maternoinfantiles, que generalmente cubrieron a más de la mitad de la población de edad escolar (ACC/SCN, 1992).

El alto porcentaje de la población con acceso a servicios de salud, abastecimiento de agua potable y saneamiento tal vez amortiguó los efectos desfavorables del ajuste estructural, pero el porcentaje sin acceso varía según la región y la residencia de la persona en una zona urbana o rural (cuadro 5). Casi 75% de la población suramericana tiene acceso a atención de salud, privilegio del que gozan solo 60% de las familias de América Central y del Caribe. Cerca del 80% o más de las familias urbanas de América Latina tienen un grifo de agua en la casa o facilidad de acceso al agua, pero casi la mitad de la población rural carece de esos servicios. Asimismo, el suministro de saneamiento adecuado en las ciudades es del 80% en América Latina en su conjunto, pero se reduce al 31% en las zonas rurales.

Cuadro 5—Porcentaje de la población con acceso a servicios de salud, abastecimiento de agua y saneamiento

Servicio/región	Urbana	Rural	Total
Servicios de salud, 1990			
América Latina y el Caribe	n.d.	n.d.	72
México	n.d.	n.d.	77
América Central y el Caribe ^{a,b}	n.d.	n.d.	62
Brasil	n.d.	n.d.	72
América del Sur, excepto el Brasil	n.d.	n.d.	73
Agua, 1992			
América Latina y el Caribe	89	54	79
México	90	66	83
América Central y el Caribe ^{b,c}	86	47	67
Brasil	99	68	92
América del Sur, excepto el Brasil ^d	79	40	68
Saneamiento, 1992			
América Latina y el Caribe	80	31	66
México	81	29	66
América Central y el Caribe ^{b,c}	77	45	61
Brasil	83	35	73
América del Sur, excepto el Brasil ^d	76	28	60

Fuente: OPS, 1994.

Nota: n.d. significa que «no está disponible».

^aExcluye a Haití.

^bExcluye a Antigua y Barbuda, Costa Rica, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente.

^cExcluye a Nicaragua.

^dLas cifras correspondientes a la población urbana excluyen al Paraguay; las correspondientes a la rural excluyen al Uruguay; el total excluye al Paraguay y al Uruguay.

La atención dentro de la casa también puede afectar a la tasa de malnutrición de los niños, pero es difícil obtener indicadores comparables de la idoneidad de la atención del niño. Sin embargo, se ha demostrado que el grado de escolaridad de la mujer guarda una relación favorable con una mejor atención del niño. La tasa de alfabetismo femenino es superior al 90% en Costa Rica y México y alrededor del 75% en la República Dominicana, El Salvador y Guatemala. La matrícula femenina media en la escuela secundaria en esta región fue del 49% en 1990, lo que representa un aumento en comparación con 34% en 1975. Prácticamente no hay diferencias entre las tasas de alfabetismo masculinas y femeninas en la mayoría de esos países.

El alfabetismo femenino en América del Sur es también alto y los índices de escolaridad siguen aumentando. Por ejemplo, en Chile, la matrícula femenina en la escuela secundaria aumentó del 55% en 1980 al 74% en 1990. Hay una pequeña diferencia en la tasa de alfabetismo entre hombres y mujeres, pero no tan alta como en la mayoría de las demás regiones en desarrollo del mundo (ACC/SCN, 1992).

En resumen, el estado nutricional mejoró mucho en los años setenta, pero se estancó en los ochenta. El acceso relativamente amplio a alimentos, atención de salud y educación significa que es posible que la malnutrición siga reduciéndose, pero esa perspectiva es condicional a la reiniciación y al mantenimiento del crecimiento económico, particularmente en los países más pobres, y a la distribución de los beneficios del crecimiento entre las familias más pobres (ACC/SCN, 1992).

Sin embargo, el efecto favorable de los aumentos del ingreso en la malnutrición se reduce a medida que aumentan los niveles de ingreso. Algunos países, como Costa Rica, que tienen indicadores de salud mejores de lo previsto dado su nivel de ingresos, tienden a hacer cuantiosos gastos en salud, educación y asistencia social (ACC/SCN, 1992). La Organización Panamericana de la Salud atribuye la reducción de la malnutrición lograda en algunos países a la puesta en práctica de estrategias que mejoran los patrones de comportamiento y atención, como el fomento de la práctica de la lactancia materna, una mejor alimentación del niño durante la enfermedad, mejores enseñanzas de nutrición y programas de inmunización y control de la diarrea y las afecciones respiratorias, más que a aumentos del ingreso en sí

(OPS, 1994). A medida que aumenta el ingreso en la región, también debe aumentar la capacidad de la familia de acceder a los alimentos necesarios y los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales tendrán que prestar más atención a esos factores relacionados con la salud y la atención que afectan a la nutrición.

En una época de reducciones del presupuesto público, además de políticas destinadas a generar crecimiento basado en la mano de obra, una mayor

reducción del grado de malnutrición puede exigir también focalización más precisa de los programas y particular empeño para llegar hasta los pobres de las zonas remotas y darles suficiente acceso a atención de salud, educación y asistencia social (ACC/SCN, 1992). El asunto más urgente en el futuro puede ser la búsqueda de mecanismos institucionales apropiados para cubrir a esas poblaciones y apoyar las estrategias propias de las familias para lograr seguridad alimentaria y nutricional.

4. Los efectos de la urbanización

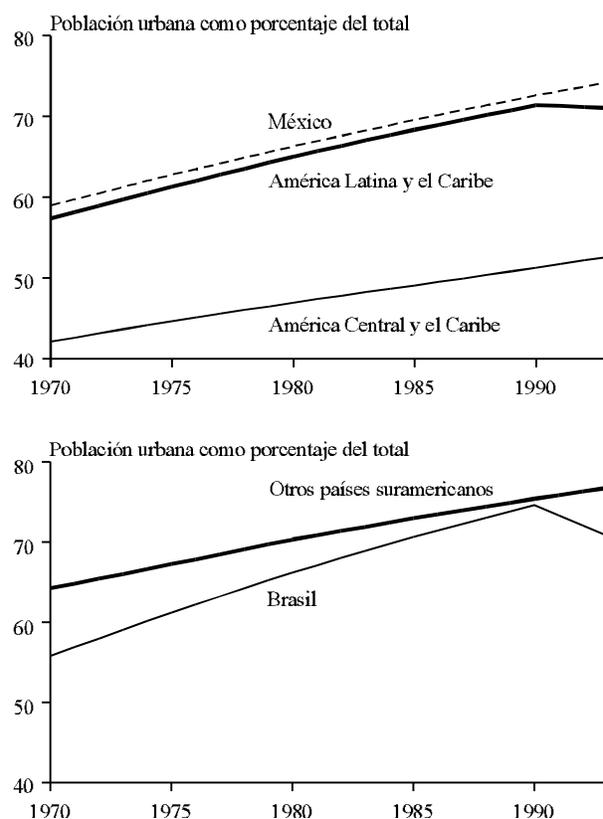
En el siglo XX ha habido un intenso período de urbanización en América Latina. El crecimiento de las ciudades fue nutrido por una estrategia económica que recalcó la industrialización urbana y la sustitución de importaciones y desatendió o discriminó activamente a la agricultura y, de paso, a las zonas rurales. A comienzos del decenio de 1990, más del 70% de la población latinoamericana vivía en las ciudades; en 1970, hasta 57%; y en 1950, alrededor de 40%.

La cifra varía por país. Como mínimo, 53% de la población de América Central y del Caribe es urbana. Un 74% de la población de México, 77% de la de América del Sur (fuera del Brasil) y 92% de la de Venezuela vive en las zonas urbanas. La urbanización en el Brasil se redujo del 75% en 1990 a 71% en 1993 (figura 5). Esos altos niveles de urbanización indican que la mayor parte del crecimiento futuro de las ciudades no se deberá a emigración de las zonas rurales sino al crecimiento natural de la población urbana.

El aumento de la urbanización tiene repercusiones para la seguridad alimentaria y el estado nutricional que están todavía por explorarse debidamente. Los residentes de las zonas urbanas suelen comprar, preparar y consumir los alimentos de una manera distinta en comparación con los de las rurales. Quienes viven en la ciudad trabajan y comen a menudo fuera de su casa. En América Latina, la propaganda y la introducción de restaurantes de comida de preparación rápida fomentan la transición hacia una alimentación con una mayor cantidad de grasas, azúcar y colesterol (Pomareda, 1995). En general, a medida que los alimentos preparados reemplazan a los tradicionales, incluso a los cereales o tubérculos autóctonos, disminuye la ingesta de carbohidratos complejos.

No obstante, el consumo de vitamina A aumenta con el consumo de productos lácteos y verduras foliáceas. La estabilidad de las existencias de alimentos mejora a medida que los mercados nivelan los

Figura 5—Urbanización en América Latina y el Caribe, 1970–93



Fuente: Banco Mundial, 1995c.

excedentes y la escasez relacionados con la estacionalidad del ciclo de producción agropecuaria (Ruel et al., 1997). Aunque no se ha examinado con detalles la importancia de la agricultura urbana en la región, muchos residentes de las ciudades quizá no tienen la opción de usar sus propios cultivos ni ganado para amortiguar los choques del ingreso. Además, los residentes del sector urbano tal vez dependen más de las instituciones comunitarias, como los comedores de beneficencia, y del acceso a los programas públicos,

que de la familia ampliada para hacer frente a los percances causados por la pérdida de empleo y el subempleo. Además, aunque las familias urbanas suelen tener mayor acceso a los servicios de salud y saneamiento, el hacinamiento urbano puede acelerar la propagación de enfermedades (Ruel et al., 1997).

Las mujeres de las zonas urbanas trabajan lejos de la casa con más frecuencia que las de las rurales. Cuando se considera que las mujeres tienen la responsabilidad de llevar ingresos a la casa, es posible que tengan más control de los recursos. El aumento del ingreso total y el grado de control del ingreso que ejercen las mujeres pueden incrementar los gastos en alimentos y en atención de las necesidades de los niños. Al mismo tiempo, las mujeres que trabajan fuera de la casa pueden gastar menos tiempo en atención de los niños y en las zonas urbanas se reduce el período de lactancia materna. Es posible que esos acontecimientos ejerzan una influencia conflictiva en la nutrición infantil, pero su efecto conjunto

no está claro todavía (Quisumbing et al., 1995; Ruel et al., 1997).

Esas diferencias significan que los principales factores determinantes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las zonas urbanas pueden diferir de los observados en las zonas rurales, lo que indica que la forma de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en las urbanas puede ser distinta de la aplicable a las rurales. En realidad, esos efectos ya se presentan en forma de transición epidemiológica. El perfil de salud de la población urbana pobre de América Latina muestra una tendencia a sufrir carencias nutricionales típicas de las sociedades pobres y enfermedades crónicas no transmisibles, como la aterosclerosis, comunes en las sociedades industrializadas. Para los pobres del sector urbano, la cuestión no consiste solo en conseguir suficientes alimentos para comer, sino también en asegurarse de que sean de calidad suficientemente alta para evitar más problemas de salud (Sánchez-Griñán, 1995).

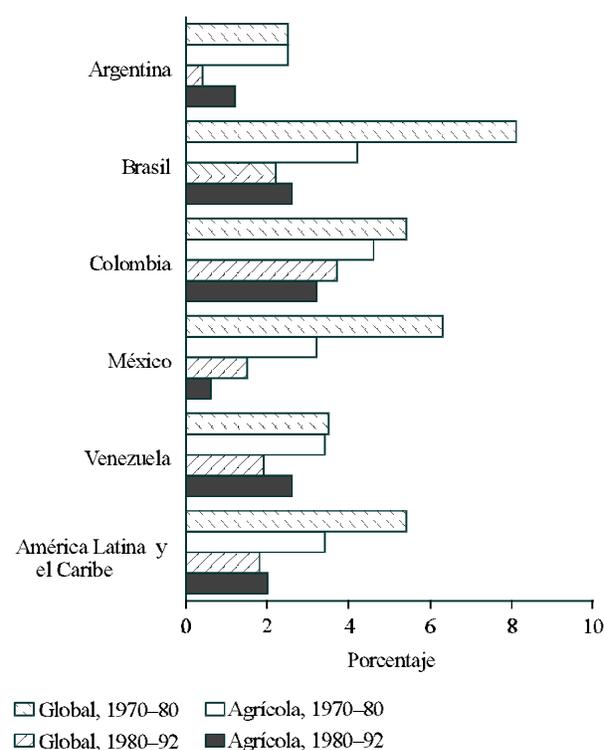
5. El sistema de producción alimentaria y agrícola: elemento clave del desarrollo sostenible

El éxito de América Latina en la reducción de la pobreza, la eliminación de la malnutrición y la atención de las necesidades alimentarias de una población creciente y que vive cada vez más en las zonas urbanas depende de su capacidad de generar un crecimiento amplio en el nuevo medio económico basado en el mercado. La abundancia y diversidad de la agricultura de América Latina y de sus recursos naturales ofrece a la región una enorme ventaja comparativa con la que puede competir en los mercados mundiales. El desarrollo sostenible de la agricultura y de los recursos naturales puede contribuir mucho al desarrollo económico y social general, sobre todo en las zonas rurales, donde la pobreza suele ser sumamente grave.

El énfasis en la importancia de la agricultura para el crecimiento general puede parecer sorprendente en un principio, dado el crecimiento de las zonas urbanas y la industria en los últimos decenios. Pero aunque con el tiempo se ha reducido mucho el aporte relativo de la producción agrícola a la economía, no ha sucedido lo mismo con el aporte absoluto del sistema general de producción alimentaria y agrícola a la economía. En realidad, la agricultura, pese a haberse quedado atrás de otros sectores de la economía en el decenio de 1970, en la mayoría de los países hoy en día, es un dinámico sector que creció más rápido que la economía global entre 1980 y 1992 (figura 6).

Ahora, la producción agrícola en sí vale más de US\$90.000 millones para la región y aporta más de 10% al PIB (BID, 1994). En los países más pobres, como Bolivia, Guatemala, Honduras y el Paraguay, 50% de la población o más vive todavía en las zonas rurales. Para ese grupo, la vitalidad de la agricultura tiene un efecto directo en su bienestar. La agricultura tiene también importantes efectos multiplicadores beneficiosos para toda la sociedad, rural o urbana.

Figura 6—Tasa media de crecimiento anual del PIB global y del PIB agrícola, 1970–80 y 1980–92



Fuente: Banco Mundial, 1994.

Un sector agrícola sano genera empleo en transporte, comercio al por menor e industria de elaboración a medida que aumentan la producción y el ingreso rural, lo que, a su vez, crea demanda de otros bienes y servicios no agrícolas. Se ha estimado que cada aumento de US\$1 en la producción agrícola en América Latina redonda en otro de casi US\$4 en la producción económica general (Pinstrup-Andersen, Lundberg y Garrett, 1995).

Además, en conjunto, el sistema de producción alimentaria y agrícola, incluso la agroindustria, representa más del 20% de toda la actividad económica en muchos países y alcanza fácilmente 10% aun en los países muy urbanizados, como la Argentina y México (figura 7). La agroindustria en América Latina tiene bastante espacio para crecer y tal vez servirá de subsector principal del sistema. En la mayor parte de América Latina, la agroindustria, relacionada con alimentos en proporción superior a 80%, representa menos de 30% del valor total del sistema de producción alimentaria y agrícola, en comparación con un valor del 80% a 90% en los países desarrollados (Schejtman, 1994).

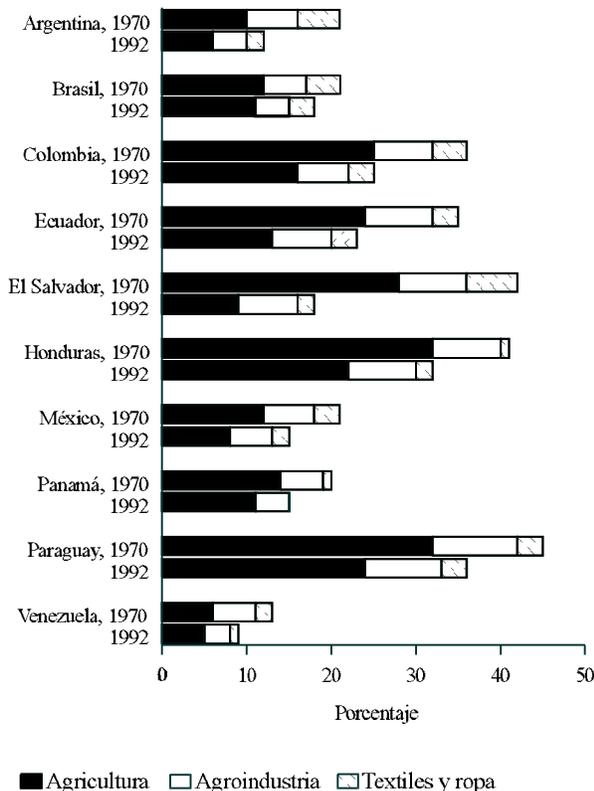
Por ahora, las agroempresas y agroindustrias latinoamericanas tienden a estar muy concentradas. En México, más de 50% de la producción proviene de solo 8% de las agroempresas y menos de 5%, de 63%. En el Ecuador, las 29 agroindustrias de mayor tamaño generan más de la mitad de la pro-

ducción. Junto con el crecimiento de las agroempresas en las exportaciones no tradicionales, como fruta y vino de Chile, verduras de México y flores de Colombia, los alimentos elaborados para el mercado interno también han comenzado a adquirir más importancia.

Además han proliferado los supermercados y los restaurantes de comida de preparación rápida. Los supermercados aparecieron por primera vez en el Brasil en el decenio de 1950, pero a comienzos de los años setenta, representaban solo 20% de las ventas de productos alimentarios. Sin embargo, a fines del decenio de 1980, habían captado 80% de las ventas de productos alimentarios y empleaban a 500.000 personas. En Chile, suministran 65% de los alimentos que consumen las familias de medianos ingresos y 45% de los alimentos de las familias de bajos ingresos (IICA, 1995; Schejtman, 1994).

Las principales dificultades para la agricultura latinoamericana en los próximos 25 años provenirán de la necesidad de ampliar la competitividad del sector, incluidos los pequeños agricultores, y de proteger la base de recursos naturales. El gobierno y el sector privado deben trabajar juntos para agregar valor a la producción agrícola por medio de la creación de agroempresas y agroindustrias. El aumento de la productividad y el desarrollo del sistema de producción alimentaria y agrícola más allá de la producción agrícola exigirán intensificación y uso acertado de insumos, como fertilizantes y agua; mayor uso de tecnologías con uso intensivo de conocimientos y que sean favorables al medio ambiente, incluso con mejores técnicas de administración; mejor infraestructura productiva, como caminos y servicios financieros; inversión continua en investigación agrícola; y políticas macroeconómicas estables y transparentes (Garrett, 1995).

Figura 7—Agricultura y agroindustria como proporción del PIB, 1970 y 1992



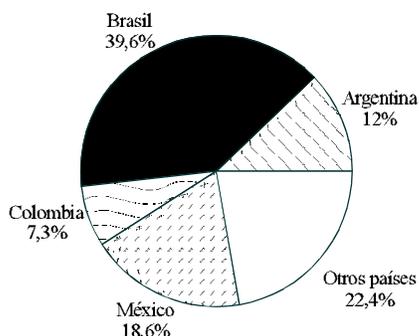
Fuente: Banco Mundial, 1995a; Banco Mundial, 1995b.

Patrones de producción agrícola

Cuatro países dominan la producción agrícola de la región. El Brasil aporta 40% del valor total de la producción agrícola (figura 8). México representa 19% del total y la Argentina y Colombia contribuyen 12 y 7%, respectivamente. Juntos, estos cuatro países constituyen más de 75% del valor de la producción agrícola latinoamericana.

La composición general de los cultivos alimentarios producidos en América Latina se ha mantenido

Figura 8—Participación de algunos países en la agricultura latinoamericana, 1994



Fuente: BID, 1995.

bastante estable con el tiempo (cuadro 6). Desde comienzos de los años setenta, por ejemplo, la superficie destinada a la producción de cereales en México, América Central y el Caribe se ha sostenido en cerca de 70% y en América del Sur ha bajado del 75% al 70%.

Aunque la composición se ha mantenido igual, la superficie destinada a la producción alimentaria ha aumentado cerca de 6% y el volumen de producción, 66%, debido principalmente a rendimientos crecientes. La producción de cereales aumentó de un promedio de 74 millones de toneladas entre 1972 y

1974 a 118 millones de toneladas entre 1992 y 1994 (FAO, 1995).³

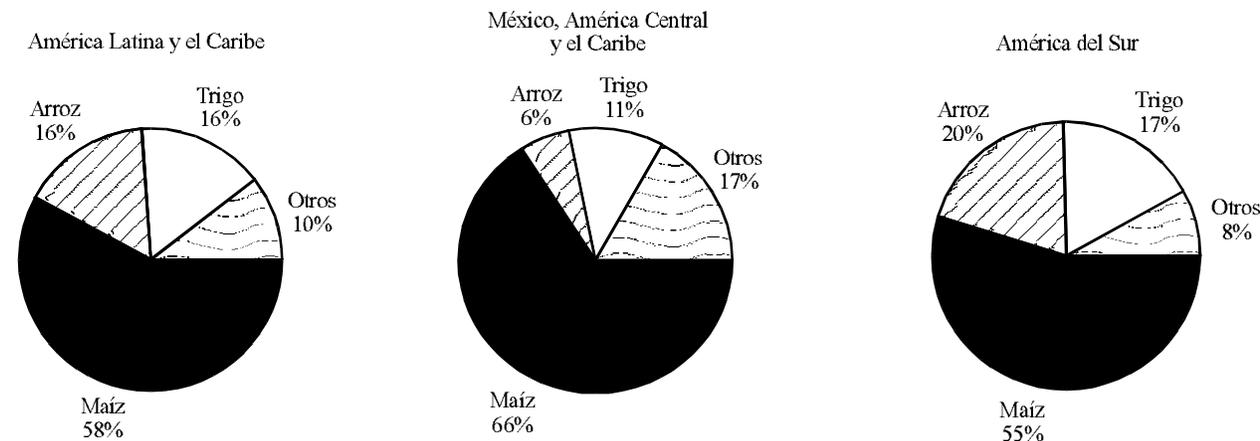
En cuanto a volumen, entre 1992 y 1994, América del Sur produjo alrededor del 70% de todos los cereales, y México, América Central y el Caribe aportaron el resto.

El maíz fue, con mucho, el cereal más importante en América Latina y representó 58% de la producción total de cereales (figura 9). El arroz y el trigo representaron, respectivamente, cerca del 16% de la producción en la región. Esas cifras están algo sesgadas porque en América del Sur se produce una proporción de arroz mucho mayor. En México, América Central y el Caribe, el maíz representó 66% de la producción de cereales, y el arroz alrededor del 6%.

La figura 10, dada en una escala logarítmica para mostrar los cambios porcentuales, indica que de 1970 a 1994, la superficie sembrada de cereales se ha mantenido estable. Sin embargo, los rendimientos aumentaron 67%, de 1,5 a 2,5 toneladas por hectárea, cifra que representa alrededor de 3,7% anual durante el período.

Algunos analistas sostienen que los programas de ajuste económico de los años ochenta, especialmente la apertura de las fronteras al comercio, harán cambiar esos patrones de cultivo, a medida que los productores siembren para aprovechar la ventaja

Figura 9—Distribución media del volumen de producción de cereales entre los cultivos, 1992–94



Fuente: FAO, 1995.

³Este trabajo se refiere a toneladas métricas en todos los casos.

Cuadro 6—Superficie cultivada y volumen de producción de alimentos en América Latina y el Caribe (proporción y total, promedio trienal), 1972–94

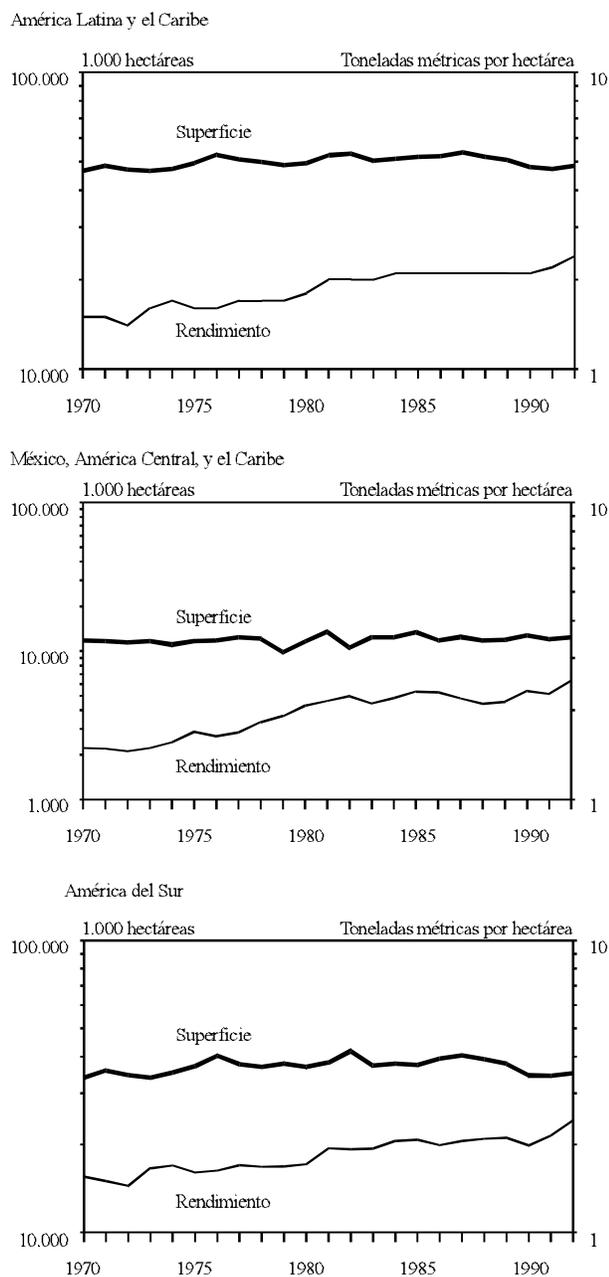
Cultivo/región	1972–74	1982–84	1992–94
Superficie cultivada (1.000 hectáreas)			
América Latina y el Caribe	64.086	71.527	67.940
México, América Central y el Caribe	17.711	18.239	18.959
América del Sur	46.375	53.288	48.981
Proporción de la superficie destinada a la producción de alimentos (porcentaje)			
América Latina y el Caribe			
Cereales	73	72	70
Cultivos de raíces y tubérculos alimentarios	7	6	6
Cultivos azucareros	8	10	11
Frutas	n.d.	n.d.	n.d.
Verduras	n.d.	n.d.	n.d.
Otros	12	12	13
México, América Central y el Caribe			
Cereales	70	69	70
Cultivos de raíces y tubérculos alimentarios	3	3	3
Cultivos azucareros	13	14	13
Frutas	n.d.	n.d.	n.d.
Verduras	n.d.	n.d.	n.d.
Otros	15	15	14
América del Sur			
Cereales	75	73	70
Cultivos de raíces y tubérculos alimentarios	8	7	7
Cultivos azucareros	6	8	11
Frutas	n.d.	n.d.	n.d.
Verduras	n.d.	n.d.	n.d.
Otros	11	12	12
Volumen (1.000 toneladas métricas)			
América Latina y el Caribe	455.738	662.983	757.615
México, América Central y el Caribe	159.770	206.042	197.555
América del Sur	295.968	456.941	560.060
Proporción del volumen de la producción de alimentos (porcentaje)			
América Latina y el Caribe			
Cereales	16	16	16
Cultivos de raíces y tubérculos alimentarios	10	7	6
Cultivos azucareros	59	64	62
Frutas	10	9	11
Verduras	3	3	3
Otros	2	2	2
México, América Central y el Caribe			
Cereales	12	13	17
Cultivos de raíces y tubérculos alimentarios	2	2	2
Cultivos azucareros	73	72	65
Frutas	9	9	11
Verduras	3	3	4
Otros	1	1	1
América del Sur			
Cereales	19	17	15
Cultivos de raíces y tubérculos alimentarios	15	9	7
Cultivos azucareros	51	61	62
Frutas	10	9	11
Verduras	3	3	3
Otros	2	2	2

Fuente: FAO, 1995.

Nota: No se dispuso de información sobre la superficie cultivada de frutas y verduras.

comparativa hipotética. Las cifras del cuadro 6, que muestran la producción media entre 1972–74 y 1992–94, aún no comprueban tal cambio. Eso puede deberse a que en los acuerdos comerciales suele aplicarse un régimen especial a la agricultura porque

Figura 10—Registro de la superficie sembrada y del rendimiento de cereales, 1970–94



Fuente: FAO, 1995.

las categorías ocultan importantes cambios de producción entre una y otra o porque, en algunos casos, las políticas agrícolas internas minan el efecto previsto de la liberalización del comercio.

Los patrones de cultivo también pueden demorarse en cambiar porque reflejan no solamente los precios, sino también la agroecología de la zona y las características de los productores predominantes en ese medio. En la Argentina, el Uruguay y la región meridional del Brasil predominan las fincas de tamaño mediano y grande, muy mecanizadas. El uso de agroquímicos, como fertilizantes y fungicidas, es pequeño pero crece en relación con el de la agricultura de los países industrializados. En esas regiones se ha reducido el número de pequeños agricultores y la población rural. La zona boscosa se mantiene estable o en constante aumento. Los sistemas de monocultivo han reemplazado los sistemas más tradicionales de rotación de cultivos y ganado, a menudo con efectos desfavorables para la calidad del suelo (Kaimowitz, 1995).

En la región central y meridional de México, las laderas de las montañas de América Central, la Región Andina, Haití, la República Dominicana y el noreste del Brasil predominan los pequeños agricultores. Por lo general, son pobres, aunque no siempre. Suelen diversificar su producción agrícola con siembra de varios cultivos y cría de ganado, como parte de una estrategia para reducir el riesgo y la fluctuación del ingreso familiar (Kaimowitz, 1995).

En Chile y los trópicos predominan los cultivos de alto valor por unidad de superficie, como algodón, café, caña de azúcar, flores, fruta y verduras. Los productores de esas zonas tienden a emplear una gran cantidad de productos agroquímicos y mano de obra estacional no remunerada. En el último decenio ha aumentado rápidamente la producción de exportaciones no tradicionales, como las de fruta en el Brasil, flores en Colombia y Costa Rica, fruta y productos forestales en Chile y verduras en México. Por causa del uso de grandes cantidades de productos agroquímicos durante mucho tiempo, esos productores enfrentan ahora gravísimas dificultades ambientales. Las enfermedades de las plantas son cada vez más resistentes a los fungicidas y los productos químicos han contaminado a menudo el agua de riego e intoxicado a los agricultores (Kaimowitz, 1995).

El papel de los pequeños agricultores

Obviamente, los productores de América Latina son muy diversos y las técnicas y los patrones de producción varían aun dentro de un mismo país. Con todo, en América Latina parece mantenerse un doble patrón de producción: algunos productores emplean técnicas con muy alto coeficiente de tierra e insumos en explotaciones relativamente extensas y otros están poco mecanizados y usan relativamente pocos insumos en pequeñas parcelas (Kaimowitz, 1995).

Hacia fines del decenio de los años ochenta, había cerca de 17 millones de explotaciones rurales, con un total de alrededor de 700 millones de hectáreas. De esa superficie, 15,7 millones podrían definirse como «unidades familiares» de menos de 3 hectáreas. En esas unidades, 11,7 millones eran cultivados por minifundistas y 4 millones por pequeños agricultores. Por tanto, los minifundistas representaban casi 70% de los propietarios y los pequeños agricultores, cerca del 24%, pero en conjunto no tenían más del 7% de la tierra (Chiriboga, 1994).⁴

Hay distintas ideas con respecto a la importancia que tienen los pequeños agricultores y los minifundistas para la producción. Algunos sostienen que los pequeños agricultores ya no son importantes para el futuro de la agricultura y que pronto serán desplazados por los grandes agricultores comerciales. Otros alegan que los pequeños agricultores no solo proporcionan una gran cantidad de productos agrícolas, sino que su elevado número hace de su bienestar una cuestión social, no apenas económica.

Los pequeños agricultores, de hecho, son más importantes de lo que parece indicar su extensión de tierra de cultivo laborable y permanente. Además de ser fuente de divisas por medio de su producción para el mercado de exportación, también producen una gran parte de los alimentos básicos, tales como

maíz, frijol y papa, de importancia para la alimentación nacional. En los países sobre los que hay datos, los pequeños agricultores suelen aportar hasta un tercio de la producción de cereales básicos, aunque su proporción de tierra de cultivo raras veces pasa de 15% (cuadro 7). Solo en Chile suelen representar los pequeños agricultores una parte de la producción inferior a la de su tierra de cultivo. Estas cifras difícilmente apoyan la idea de que carecen de importancia para la producción agrícola.

Si se les da igualdad de acceso a bienes públicos y a tecnología apropiada eficaz en función del costo, los pequeños agricultores deben poder competir con los grandes productores y a escala internacional en condiciones de liberalización del comercio. La clave está en proporcionarles bienes públicos, incluso investigación y tecnología agrícolas, transporte e información sobre el mercado, que deben ofrecerse de todas maneras, desde el punto de vista de eficiencia económica. Es injusto argumentar que los pequeños agricultores no pueden «competir» cuando no tienen las mismas oportunidades de acceso a insumos y bienes públicos de que disfrutaban los grandes productores.

Por otra parte, los minifundistas parecen ser particularmente vulnerables a las presiones de la competencia. No todos los pequeños agricultores son minifundistas y ser minifundista no significa necesariamente que la familia sea pobre, pero los minifundios suelen ser demasiado pequeños para generar todos los ingresos necesarios para la supervivencia de la familia. Un estudio de los campesinos mexicanos, hecho con datos del censo, mostró que 64% no tenía suficientes terrenos agrícolas para suministrar alimentos a la familia y solo 10% tenía lo suficiente para mantenerla (Schejtman, 1994). Estas familias suelen aumentar sus ingresos con trabajo fuera de la finca. Las remesas de familiares que trabajan fuera del hogar, a menudo en las ciudades, son otra fuente de ingreso suplementario.

⁴La máxima extensión que podrían abarcar esas «unidades familiares» es de 47,1 millones de hectáreas. Chiriboga (1994) basa esas estadísticas en el censo agrícola y en datos de encuestas realizadas en 16 países. Es difícil distinguir entre un minifundista y un pequeño agricultor porque el minifundismo describe un contexto de producción, no un tamaño de finca. La mayoría de los analistas usan minifundista para describir a un agricultor cuyos terrenos son demasiado pequeños (o que carece de dotación de recursos) para proporcionar suficientes alimentos y medios de vida a una familia sin trabajo fuera de la finca. Un pequeño agricultor tendría suficiente tierra para sostener a una familia y a menudo usa tecnología agrícola moderna y participa en el mercado. El punto en que ocurre la transición de minifundista a pequeño agricultor varía según la agroecología, el monto de la inversión, la elección de tecnología y así sucesivamente (comunicaciones personales con G. Bergeron, J. Melmed-Sanjak y B. Reydon, abril de 1997). Chiriboga (1994) no especifica sus criterios de clasificación, pero obviamente el límite preciso varía según el estudio y el contexto local.

Cuadro 7—Proporción comercializada de los cultivos alimentarios de los pequeños agricultores, mediados del decenio de 1980

	Arroz	Trigo	Maíz	Otros cultivos alimentarios	Proporción de la superficie cultivada
Bolivia	15	20	30	30	13
Chile	6	9	6	12	11
Costa Rica	10	...	10	10	1
Ecuador	25	27	53	40	8
El Salvador	30	...	30	30	12
Guatemala	7	32	24	34	20
Honduras	n.d.	n.d.	20	20	18
México	35	35	35	35	12
Panamá	15	...	15	20	9
Paraguay	n.d.	n.d.	20	25	3

Fuente: Jazairy, Alamgir y Panuccio, 1992.

Notas: Esta fuente define a un «pequeño agricultor» como el que trabaja menos de tres hectáreas de tierra de cultivo. Sin embargo, señala que los métodos de recopilación de datos y la definición de los conceptos pertinentes difieren a veces de un país a otro, de manera que las cifras deben emplearse con cuidado. La abreviatura n.d. significa que «no está disponible»; los puntos suspensivos significan que «no es aplicable».

A pesar del predominio del minifundio entre las explotaciones latinoamericanas, en los últimos 25 años ha habido relativamente poca consolidación de dichas explotaciones (Schejtman, 1994). De hecho, el número de minifundios aumentó 47% en términos reales, de 7,9 a 11,7 millones de fincas, entre 1980 y 1990 (Kaimowitz, 1995). Parte de la razón de la falta de consolidación puede ser que la propiedad de la tierra ya esté muy concentrada o que los costos de la resolución de los problemas de derechos de propiedad y de la agrupación de parcelas pequeñas y separadas por su situación geográfica sean prohibitivos. Hasta que no cambien las leyes y la reglamentación que rigen los derechos de propiedad, es poco probable que haya mucha consolidación de los sectores de minifundistas y de pequeños agricultores, aún con modificaciones de la política económica. Por otra parte, en los últimos años se ha concentrado el valor de la producción, lo que indica que ese valor por hectárea para los mayores productores aumentó relativamente más que para los pequeños, incluso para los minifundistas (Schejtman, 1994).

Tecnología agrícola

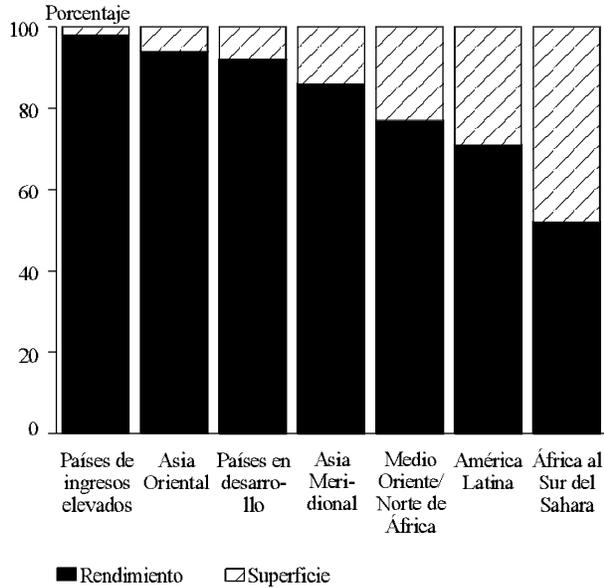
El crecimiento pasado de la producción agrícola se debe en gran parte a los adelantos tecnológicos que han producido mayores rendimientos, más que a una expansión de la tierra cultivada. Setenta y uno por

ciento del crecimiento de la producción de cereales en América Latina de 1961 a 1990 se debió a aumentos del rendimiento, y la expansión de la superficie cultivada dio cuenta del 29% restante (figura 11).

Con todo, la productividad de casi todos los cultivos de la región sigue siendo baja, aun cuando la tecnología existente podría aumentarla de una forma impresionante. Por ejemplo, en la Región Andina, el rendimiento promedio del frijol, un importante cultivo de las laderas de las montañas, constituye solamente 85% del promedio en Colombia, país representativo de las condiciones agroecológicas de la región. La situación del arroz, el trigo, la papa, la soya y el maíz es similar (Pachico, Ashby y Sanint, 1994; FAO, 1994b).

Hasta ahora, se han logrado ganancias de productividad sobre todo con abandono de las prácticas tradicionales de producción agrícola e intensificación del uso de fertilizantes inorgánicos y productos agroquímicos, el acceso al riego y el uso de semilla mejorada. Según las estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 1995), el consumo de fertilizantes en América Latina y el Caribe aumentó de un promedio de 3,6 millones de toneladas en 1971–73 a cerca de 8,0 millones de toneladas en 1991–93 (cuadro 8). El uso de fertilizantes aumentó 71% de 1971–73 a 1981–83 y luego solamente 30% de 1981–83 a 1991–93 y la mayor parte del aumento

Figura 11—Contribución del aumento de la superficie sembrada y del rendimiento al crecimiento de la producción de cereales, 1961–90



Fuente: Banco Mundial, 1992.

provino de América del Sur. No obstante, los datos del cuadro 9 indican que el consumo de fertilizantes en América Latina fue muy inferior al promedio de los países en desarrollo en el período 1988–90, lo que indica que hay campo para ampliarlo.

La superficie regada en América Latina, que ahora llega a cerca de 16 millones de hectáreas, creció 3,1% anual de 1971 a 1981 y 1,4% anual de 1981 a 1990 (Pinstrup-Andersen y Pandya-Lorch, 1994). Este valor muestral agregado oculta el hecho de que en muchos países la superficie regada casi no ha crecido desde el decenio de 1960 (cuadro 10). Costa

Cuadro 8—Consumo de fertilizantes, promedios trienales seleccionados, 1971–93

Región	1971–73	1981–83	1991–93
	(1.000 toneladas métricas)		
América Latina y el Caribe	3.617,5	6.183,9	8.015, 3
México, América Central y el Caribe	1.376,9	2.643,5	2.550, 8
América del Sur	2.240,6	3.540,3	5.464, 4

Fuente: FAO, 1995.

Cuadro 9—Consumo medio de fertilizantes en algunos cultivos, 1961–63 y 1988–90

Región/cultivo	1961–63	1988–90
	(kilogramos de NPK/hectárea)	
América Central/maíz	9,76	63,4 5
América del Sur/arroz	13,16	94,2 9
América del Sur/maíz	11,29	54,1 9
Todos los países en desarrollo	6,51	82,1 4
Todos los países desarrollados	44,80	116, 19
Mundo	25,65	98,0 8

Fuente: Oram y Hojjati, 1994.

Nota: NPK significa nitrógeno, fósforo y potasio.

Rica, El Salvador, México y el Perú son excepciones. De esos países, solamente México es uno de los mayores productores en América Latina y ni siquiera amplió la superficie regada en el decenio de 1980. Se ha estimado que la superficie regada podría ampliarse a 20 millones de hectáreas (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991).

Sin embargo, por la posibilidad de perjuicio para la salud y el medio ambiente, es motivo de preocupación el uso creciente de sustancias agroquímicas sin que se conozcan mejor en la finca sus efectos ni su uso y aplicación apropiados. El uso de plaguicidas, medido por el valor del comercio y con el

Cuadro 10—Porcentaje de terrenos agrícolas regados, por país, 1965, 1981 y 1991

País	1965	1981	1991
	(porcentaje)		
Mayores productores			
Argentina	5	6	6
Brasil	1	3	4
Colombia	7	8	10
México	3	20	21
Otros			
Bolivia	5	7	7
Chile	30	30	29
Costa Rica	9	12	22
Ecuador	26	21	20
El Salvador	4	15	16
Guatemala	4	4	4
Honduras	5	5	5
Panamá	1	5	5
Perú	4	33	34

Fuente: Jazairy, Alamgir y Panuccio, 1992 (datos de 1965); USAID, 1995 (datos de 1981 y 1991).

ajuste correspondiente a la inflación, aumentó 9% entre 1971–73 y 1981–83 y 17% entre 1981–83 y 1991–93. El uso de insecticidas aumentó 67% y el de herbicidas 146% de 1981–83 a 1991–93 (FAO, 1995). La falta de información sobre el uso apropiado y eficaz puede llevar a una aplicación excesiva de productos químicos de control de plagas y enfermedades. Cincuenta de los 250 productos químicos en uso en Colombia están prohibidos en otros lugares, situación que también existe en otros países de la Región Andina y América Central. El uso excesivo y descuidado de sustancias químicas muy tóxicas es también un grave peligro sanitario para los trabajadores rurales; puede causar daños innecesarios a las plantas y a los animales, lo que agrava el problema de las altas tasas de deforestación y la pérdida de biodiversidad (Trigo, 1995).

Algunos analistas señalan que los próximos aumentos importantes de la productividad provendrán de la biotecnología. Estas tecnologías ofrecen la oportunidad de vencer muchos de los obstáculos que limitan otros aumentos de producción y productividad y, al mismo tiempo, de mejorar la administración de recursos. Ahora, los científicos entienden mejor los mecanismos que determinan ciertas características complejas, como una mejor eficiencia fotosintética y tolerancia de la sequía, la escarcha y los suelos de mala calidad. Ya hay o pronto habrá variedades de soya, algodón, alfalfa, girasol y papa con resistencia a plagas y enfermedades y tolerancia de herbicidas (Trigo, 1995).

Aunque el potencial es enorme, los aumentos reales previstos en la producción agrícola en América Latina provenientes de la biotecnología en los dos próximos decenios tal vez serán pequeños. Cualquier adelanto tal vez será utilizado primero por los agricultores que emplean tecnología más avanzada y se prevé que el uso generalizado ocurrirá solo alrededor del año 2010. Además, el progreso en el logro de aumentos de la productividad del trigo, el maíz y el arroz—importantes cultivos de cereales—ha sido más lento por razones técnicas. A corto plazo, el progreso consistirá sobre todo en mejoras de la metodología de investigación y del diagnóstico (Trigo, 1995).

La actual falta de recursos financieros y humanos para trabajar en biotecnología también desacelerará su desarrollo. A comienzos de los años noventa había cerca de 150 investigadores que trabajaban en

proyectos relacionados con biotecnología en la región, sobre todo en universidades o centros de investigación avanzada, como los centros internacionales del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR). Solo 33 grupos de investigación de la región tienen capacidad bien establecida para estudios de biotecnología tradicional y 6 de biotecnología molecular moderna (Trigo, 1995).

Instituciones de investigación agropecuaria

La investigación agropecuaria y la transferencia de tecnología en América Latina también sufren un impresionante cambio institucional. Aun a medida que se hacen nuevas exigencias a las instituciones de investigación para que creen tecnología favorable al medio ambiente y particular de cada lugar, la inversión en investigación agropecuaria por entidades públicas ha disminuido con rapidez. Entre 1977 y 1992, la inversión en investigaciones en la región aumentó solo 1,5% anual, en comparación con una tasa de crecimiento medio cercana al 6% anual en el período comprendido entre 1967 y 1977. Al mismo tiempo, se han reducido los recursos disponibles por investigador en cada país, excepto en Colombia y la Argentina. Desde 1991, ha disminuido sistemáticamente, en términos reales, el presupuesto para investigación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de la Argentina, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) de Colombia, la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA) del Brasil y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrarias y Pecuarías (INIFAD) de México, las cuatro instituciones principales de investigación agropecuaria en la región. Las agencias de extensión han sufrido reducciones aún más drásticas. Al adquirir la agricultura más complejidad, las agencias se vieron imposibilitadas para atender las necesidades de los agricultores; perdieron tanto su reputación que muchos gobiernos eliminaron los servicios de extensión por completo (Trigo, 1995).

Ahora, hay una clara inclinación a confiar más en las instituciones a nivel municipal o en los sectores privado y sin fines de lucro para que ellos y no el gobierno nacional creen y divulguen tecnología

(Trigo, 1995). La Argentina y el Brasil han descentralizado sus programas de investigación. En Colombia, el ICA ha promovido los organismos regionales de asistencia técnica en la esfera municipal (Chiriboga, 1994). La industria privada y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han ampliado su participación en actividades de investigación y transferencia de tecnología.

Con todo, la inversión privada directa en investigación y desarrollo agrícolas sigue siendo una mínima proporción del total de la inversión nacional en investigación agropecuaria. Aparte de las dificultades de coordinación y de la falta de

capacidad institucional instalada, las iniciativas tomadas por los organismos internacionales, las fundaciones de investigación y las ONG no son suficientes para compensar el retiro de las instituciones del sector público. De particular inquietud es el doble patrón de producción en América Latina, que tiende a ocasionar desigualdad en el desarrollo y la aplicación de tecnología agropecuaria. Los mayores productores reciben la mayor parte de la información sobre nuevos productos y técnicas. Los más pequeños y quienes trabajan en las zonas remotas están en peligro de quedarse atrás en el proceso de cambio tecnológico.

6. Reforma comercial, integración regional y agricultura

La liberalización del comercio ha sido un elemento clave de los programas de ajuste económico de la región y, a medida que cambien los incentivos de precios relativos, será uno de los factores primordiales para el futuro desarrollo de la agricultura (Trigo, 1995). En realidad, muchas veces se abrigó la esperanza explícita de que los programas de liberalización generaran crecimiento al estimular las exportaciones, especialmente las agrícolas, consideradas como la principal ventaja comparativa de la región. Con la ejecución del Tratado de Libre Comercio (TLC) de Norteamérica se ha revitalizado el empeño de liberalización e integración del comercio de la región.

Las políticas comerciales y macroeconómicas características de la estrategia introspectiva de crecimiento de la industrialización enfocada en el sector urbano, predominante hasta los años ochenta, a menudo discriminaron a la agricultura, a tal punto que el desempeño del sector agrícola en América Latina fue determinado, en gran medida, por políticas con efectos en toda la economía, como políticas comerciales y macroeconómicas, en lugar de políticas particulares del sector (García García, 1989). Los programas de tributación del Estado drenaron los excedentes agrícolas para subvencionar a más sectores industriales. Los tipos de cambio sobrevalorados perjudicaron las exportaciones agrícolas y, al mismo tiempo, abarataron artificialmente las importaciones industriales (García García, 1989).

Estas políticas disminuyeron la actividad del sector agrícola y redujeron mucho el nivel de vida de

la población rural y la tasa general de crecimiento económico. Las pérdidas no fueron pequeñas. Por ejemplo, al bajar los precios de los productos agrícolas, se restringió la demanda de mano de obra y, en el período de 1960 a 1983, los salarios reales en las zonas rurales de Colombia fueron 15% inferiores a los que se habrían devengado en otras condiciones. En la Argentina, la transferencia de la riqueza de la agricultura al resto de la economía alcanzó a veces 50% del valor de la producción agrícola (García García, 1993). Al empobrecer a la agricultura, esas políticas fomentaron la migración del sector rural al urbano, con lo que agravaron el problema del subempleo y desempleo en este último (García García, 1989).

Aunque las políticas macroeconómicas generales discriminaban a la agricultura, los principales productores, en su mayoría comerciales, recibían a veces dispensas especiales, como protección contra importaciones y crédito subvencionado, para compensar los efectos desfavorables de esas políticas. En muchos países, como el Perú y Bolivia, a la par con el favoritismo del Estado hacia la industria, las políticas han promovido activamente la agroindustria, más que la agricultura propiamente dicha (Lajo, 1988; Ybarnegaray de Paz, 1992).

Las amplias reformas de las políticas comerciales y macroeconómicas de los años ochenta y noventa, en gran medida, han cambiado radicalmente la discriminación sistemática de la agricultura y renovado el interés en la integración del comercio.⁵

⁵Valdés (1996) señala que algunos países todavía discriminan a la agricultura. En un estudio de ocho países de América Latina y el Caribe, observó que el Ecuador y el Uruguay que, junto con la Argentina y la República Dominicana, formaban el grupo de países que gravaban mucho al sector de agricultura antes de las reformas, siguen haciéndolo todavía (transferencias de -46,5% y -14% del PIB agrícola, respectivamente, en 1993). En la Argentina y el Brasil hay importantes transferencias hacia dentro y fuera del sector de agricultura y del resto de la economía. Colombia tiene transferencias netas positivas cercanas al 11% del PIB agrícola. También señaló que en la mayoría de los países, las pérdidas y ganancias se concentran en algunos productos. Por ejemplo, en la República Dominicana, los productores de arroz captan una elevada proporción de la transferencia total a la agricultura y se grava a los productores de cultivos azucareros. En el Uruguay, los principales perdedores de ingresos son los productores de carne de res, lana y leche.

Estas reformas no ocurrieron de repente, sino que se basaron en actividades previas de integración regional. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se fundaron en 1960, el Pacto Andino se estableció en 1969 y la Comunidad del Caribe y el Mercado Común datan de 1973. El TLC surgió del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos y MERCOSUR (Mercado Común del Sur), de la Ley de Integración Brasileña y de los acuerdos bilaterales subsiguientes. El intento actual por liberalizar el comercio bilateral y multilateral en la región es, en sí, un elemento de un proceso que, según el acuerdo emanado de la Cumbre de las Américas de 1994, debe llevar a crear una Zona de Libre Comercio de las Américas en el año 2005 (Lee, 1995).

Estos primeros arreglos regionales de comercio nunca materializaron las esperanzas de quienes los idearon. Los problemas de pago y coordinación de políticas, la continuación de las disposiciones de control de cambios y otras políticas de sustitución de importaciones, el limitado número de productos básicos incluidos en los acuerdos y, por último, el reducido tamaño del mercado impidieron lograr los beneficios de la especialización y de las economías de escala (Bouzas y Ros, 1994; Bernal, 1993). A comienzos de los años ochenta se vio una mayor desintegración de los tratados de comercio con el surgimiento de crisis políticas y económicas internas y contracción de la demanda de importaciones.

Por otra parte, las reformas en curso han sido considerables y amplias. En la actualidad, existen más de 50 tratados de comercio bilaterales y multilaterales distintos, que incluyen uniones aduaneras, arreglos de libre comercio y convenios sectoriales (Lee, 1995). En toda la región, el monto de los aranceles nacionales medios se ha reducido de 45% en el período comprendido entre mediados y finales de los años ochenta a menos de 20% (Naím, 1994; Ramos, 1993). Se ha simplificado y modernizado mucho la estructura arancelaria (con una reducción del número de aranceles, que alcanza hasta 30 diferentes, a un máximo de 7) y, en algunos casos, se ha aplicado un arancel uniforme a todas las importaciones (Lee, 1995). También se han reducido o eliminado las barreras no arancelarias. Por ejemplo, en México, el porcentaje de importaciones que necesita

licencia previa ha disminuido de 90% a menos de 20% (Ramos, 1993).

Como respuesta parcial a esas reformas, el volumen de comercio como porcentaje del PIB aumentó de un promedio de 47% a 56%, lo que representa alrededor del 25% entre 1985 y 1992 para la mayoría de los países de la región (Lustig y Primo Braga, 1994). El valor total del comercio de exportación efectuado por América Latina y el Caribe aumentó más del 81% entre 1986 y 1992. El comercio dentro de la región ha aumentado aún más rápidamente, en proporción del 135% (Naím, 1994). No obstante, estos aumentos se han dado a partir de niveles relativamente bajos, aun a juzgar por los patrones históricos. El comercio intrarregional representa ahora solamente 18% del total de exportaciones, lo que constituye una baja del 40% en relación con los valores de los años setenta y comienzos de los ochenta (Naím, 1994).

El efecto global de estas reformas en la región será impulsado únicamente por algunos países. Se estima que casi 90% de la expansión de las exportaciones proveniente del libre comercio en el Hemisferio corresponderá apenas a dos países, a saber, al Brasil y a México, porque la actividad económica y el comercio hemisféricos están sumamente concentrados (Lee, 1995). Por ejemplo, 42% de las exportaciones de América Latina se destinan a los Estados Unidos y la mitad de éstas proviene de México. Si se excluye a México de los cálculos, solo 28% de las exportaciones latinoamericanas se destinan a los Estados Unidos (Naím, 1994). La consecuencia directa del TLC para los países no participantes en la región puede ser una modesta creación de comercio que neutralizará y tal vez sobrepasará un poco los efectos de la desviación del comercio (Aninat, 1995). Con todo, el efecto para cada país puede ser enorme.

La estructura del comercio intrarregional difiere mucho de la del comercio con el resto del mundo. Por ejemplo, en 1994, las exportaciones a lugares de destino fuera del Hemisferio estuvieron dominadas por productos con alto coeficiente de recursos naturales y de mano de obra, en tanto que las exportaciones agrícolas fueron solo una pequeña proporción del comercio intrarregional. Estos patrones se deben a varios factores, incluso a la protección generalizada de las importaciones agrícolas y a las ventajas comparativas comunes de muchos exportadores latinoamericanos (Lee, 1995).

Además, a pesar de la amplia reforma, la agricultura se considera a menudo como un caso especial en virtud de los tratados de comercio. El TLC, por ejemplo, tiene convenios bilaterales separados sobre agricultura entre los países miembros, y el MCCA y MERCOSUR permiten algunas excepciones para los productos agrícolas particulares de cada país (Lee, 1995). Sin embargo, en comparación con los controles del pasado, se han reducido mucho las restricciones impuestas al comercio agrícola, incluso los impuestos.

Tal vez en parte como resultado de esas restricciones restantes, han disminuido las exportaciones agrícolas como porcentaje del total de exportaciones, de un promedio de 24% en 1971–73 a 12% en 1991–93 (Lee, 1995). Aun así, el valor de las exportaciones agrícolas de los principales grupos comerciales de la región a otros lugares de destino en el Hemisferio Occidental aumentó en cada grupo, excepto en el Caribe, entre 1981–83 y 1991–93 (cuadro 11).

Dada la excepcional base de recursos naturales de la región, el sistema de producción alimentaria y agrícola debe llevar al crecimiento económico, pero el aporte del comercio al crecimiento todavía no está

bien definido. Obviamente, la reforma sola no es una condición suficiente para el crecimiento. Desde que se introdujo el programa de reforma de 1985, Bolivia se ha convertido en una de las economías más abiertas del mundo; sin embargo, su reciente crecimiento económico ha sido bastante modesto, especialmente en comparación con las tasas registradas en los años setenta (Morales, 1992, citado en Agosin y Ffrench-Davis, 1993).

Valdés (1996) señala que la reforma del sistema de fijación de precios y de comercio agrícolas ocurre contra un telón de fondo de marcadas reducciones de la rentabilidad agrícola, como se refleja en la baja de los precios agrícolas reales de los productos transables en los mercados internos. En el Brasil, los precios reales bajaron 65% de 1986 a 1989 y en la Argentina, 52% de 1990 a 1993.

Además, aunque la estabilidad macroeconómica ayudó a renovar el crecimiento del comercio en el último decenio, ahora las condiciones macroeconómicas pueden ayudar a desacelerarlo. Como señala Valdés, las grandes entradas de capital han aumentado los valores monetarios en muchos casos, lo que ha contenido las exportaciones y

Cuadro 11—Promedio de exportaciones agrícolas al Hemisferio Occidental, 1981–83 y 1991–93

Agrupación regional	Exportaciones agrícolas				
	Valor total	Al Hemisferio Occidental		Dentro del grupo	
		Valor	Proporción del total de exportaciones	Valor	Proporción del total de exportaciones
	(millones de US\$)	(millones de US\$)	(porcentaje)	(millones de US\$)	(porcentaje)
1981–83					
NAFTA	47.329	10.479	22,1	6,472	13,7
MERCOSUR	16.769	4.003	23,9	827	4,9
Grupo Andino	3.337	1.497	44,3	127	3,8
MCCA	3.009	1.556	51,7	173	5,7
G-3	3.916	2.058	52,6	72	1,8
Caribe	1.707	722	45,2	72	4,2
Hemisferio Occidental	73.460	18.844	25,6
1991–93					
NAFTA	54.671	19.338	35,4	15.798	28,9
MERCOSUR	18.074	5.317	29,4	1.878	10,4
Grupo Andino	5.022	2.359	47,0	424	8,4
MCCA	3.694	2.074	56,1	164	4,4
G-3	6.118	4.284	70,0	216	3,5
Caribe	1.838	598	32,5	70	3,8
Hemisferio Occidental	86.179	30.960	35,9

Fuente: Lee, 1995.

Nota: Los puntos suspensivos significan que «no es aplicable».

fomentado las importaciones. La dificultad experimentada por la agricultura latinoamericana como resultado de ello puede intensificar las presiones políticas para desacelerar el ritmo de la reforma comercial. Para que el comercio sea verdaderamente libre, los mercados de exportación también deben eliminar las restricciones.

Otro asunto es la continuación del impulso a la reforma. Algunos analistas creen que esos tratados de comercio regionales son elementos básicos de una mayor integración regional (Lustig y Primo Braga, 1994). Otros creen que son solo obstáculos que consolidan la resistencia a una mayor integración. Estos analistas sostienen además que los tratados de libre comercio no tienen que ver con el libre comercio sino más bien con la inversión extranjera y la necesidad de no quedar fuera de los bloques económicos en proceso de organización. Señalan que la

mayoría de las exportaciones de América Latina ya entra a los Estados Unidos sin pagar impuestos. De hecho, solo 18% de las exportaciones latinoamericanas pagan aranceles de más de 5% (Naím, 1994).

Sin embargo, los fines de eficiencia y crecimiento exigen reducción de las barreras comerciales sencillamente para que los precios sean «justos», aunque no aumente mucho el volumen de comercio regional. Para lograr competitividad, la región tendrá que trabajar para ser productor eficiente y económico, suficientemente flexible para responder sin demora a las condiciones de mercado en proceso de cambio. Eso significa mayor productividad, que exigirá inversión en la población de las zonas rurales, incluso en su educación y salud; creación de una infraestructura de mercado, que comprenda transporte y comunicaciones; e inversión en actividades de investigación y extensión.

7. Recursos naturales: amenazas y oportunidades

La meta de alcanzar competitividad internacional para la agricultura no puede lograrse si la región agota o degrada la fuente básica de tales cambios: sus propios recursos naturales. Aunque a menudo falta información precisa sobre la forma en que las actividades humanas afectan al medio ambiente, los datos disponibles indican que el deterioro ambiental en América Latina llega a un grado inquietante. Dada la riqueza de los recursos de la región y su importancia para el crecimiento de la misma y para las existencias de alimentos y la salud ambiental del mundo, las pérdidas continuas serán devastadoras.

En lo que respecta a recursos naturales, América Latina es una de las regiones más ricas del mundo. Con 8% de la población mundial, tiene 23% de la tierra potencialmente cultivable del mundo, 12% de la superficie cultivada, 46% de los bosques tropicales y 31% del agua dulce del Planeta. Se estima que en una hectárea de la selva amazónica puede haber de 1.000 a 2.000 especies vegetales, es decir, más de las que existen en toda Europa (IICA, 1991). A pesar de ese favorable perfil general de recursos, los ecosistemas regionales muestran grandes diferencias. En las regiones altas del Perú, se cultiva solamente 20% de la tierra utilizable, mientras que en algunos países de América Central se explotan casi todos los terrenos agrícolas potencialmente utilizables.

América Latina tiene cerca de 700 millones de hectáreas de superficie potencialmente cultivable, casi 35% del total (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991). Entre 1992 y 1994, los cultivos permanentes ocuparon un promedio de 140 millones de hectáreas, o sea 7%. Según Gallopín, Winograd y Gómez (1991), América Latina podría alimentar a su población en el año 2030 cultivando solo 4% de su superficie con técnicas de producción de alto coeficiente de tierra y de insumos y uso extensivo de tecnología de producción en otro 20%. Eso se debe en parte a que se pueden lograr 2,5 cosechas anuales de cultivos de ciclo corto en las zonas tropicales y subtropi-

cales de la región, que representan un 65% de la tierra (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991).

Degradación del suelo

La degradación del suelo presenta una grave amenaza para la sostenibilidad de la producción agrícola. Hoy en día, 200 millones de hectáreas en América Latina, casi un tercio del total de tierra cubierta de vegetación sufre degradación moderada o grave. Ochenta por ciento del total y 70% de la tierra más degradada se encuentra en América del Sur. Los expertos juzgan que las actividades agrícolas causaron casi la mitad de la degradación total del suelo en

Cuadro 12—Grado y causas de la degradación del suelo provocada por el ser humano en América Latina desde 1945

	América Central y México	América del Sur	Mundo
Superficie degradada (millones de hectáreas)			
Degradación moderada a extrema	61	139	1,215
Degradación leve	2	105	749
Proporción de tierra cubierta de vegetación degradada (porcentaje)			
Degradación moderada a extrema	24,1	8,0	10,5
Degradación leve	0,7	6,0	6,5
Causas de la degradación del suelo (porcentaje)			
Deforestación	22,0	41,0	30,0
Sobreexplotación	18,0	5,0	7,0
Pastoreo excesivo	15,0	28,0	35,0
Actividades agrícolas	45,0	26,0	28,0
Industrialización	1,0

Fuente: Oldeman, van Engelen y Pulles, 1990.

Notas: Estos resultados son de un estudio de tres años de duración en que se pidió a más de 250 edafólogos y coordinadores regionales que estimaran la degradación del suelo provocada por el ser humano desde la Segunda Guerra Mundial. Los puntos suspensivos significan que «no es aplicable».

América Central y que la deforestación fue la causa principal de ello en América del Sur (cuadro 12). Se estima que, en el decenio de 1980, 155 millones de hectáreas sufrieron degradación entre moderada y grave, de las cuales 113 millones están degradadas por erosión causada por el agua y 42 millones, por el viento (Comisión para América Latina y el Caribe, 1991, citada en Gligo, 1995).

La aceleración de la erosión en la región se atribuye en particular a la expansión de la frontera agrícola y al uso excesivo de la tierra. La expansión de la agricultura, sobre todo en las regiones altas de los Andes, ha llevado a usar tierra tan alta y empinada que es particularmente frágil (Gligo, 1995).

Las cifras correspondientes a erosión varían de un país a otro y dependen del tipo de actividad realizada, pero del 40 al 60% de la superficie de las zonas montañosas de América Latina tiene problemas de erosión. En Jamaica, alrededor del 16% de la superficie sufre erosión grave y ha perdido entre 100 y 125 toneladas de suelo por hectárea al año. En Guatemala, la pérdida de suelo en las zonas boscosas varía de 20 a 300 toneladas anuales por hectárea, mientras que en las zonas deforestadas aumenta a una cifra de 700 a 1.100 toneladas anuales por hectárea. Esa intensa erosión del suelo puede disminuir rápidamente la productividad y reducir la vida útil estimada de las centrales hidroeléctricas, que revisten particular importancia para la generación de electricidad en América Central (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991).

En algunos casos, los sistemas de riego mal diseñados han aumentado la salinización y la alcalinización de los suelos. En América Latina, al final del decenio de 1980, 1,35 millones de km² (alrededor de 6,6% de la superficie total) habían sido afectados por salinización. En México, 12% de la superficie regada quedó afectada por esa misma causa y en la Argentina, la cifra fue de 38% (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991).

Deforestación

El cuadro 13 muestra cómo cambió el uso de la tierra en América Latina entre 1972–74 y 1992–94. En general, la proporción de tierra en cultivos permanentes y pastizales aumentó en cada región, mientras que la de bosques y tierras arboladas se redujo. Entre 1972 y 1974, casi la mitad de la superficie estaba cubierta de bosques. Veinte años después, se habían perdido 60 millones de hectáreas—6% del bosque—por causa de otros usos.

La deforestación, importante causa de degradación de la tierra y pérdida de recursos naturales, puede alterar y deteriorar los sistemas ecológicos, incluso las cuencas hidrográficas y su capacidad de regular las corrientes de agua, los microclimas debido a la pérdida de cubierta vegetal y la diversidad biológica por la destrucción de los sistemas que aseguran el cambio.

Cuadro 13—Uso de la tierra en América Latina y el Caribe, 1972–74 y 1992–94

País o región	Superficie total	Cultivos permanentes	Pastoreo	Bosques y zonas arboladas	Otros
	(1.000 hectáreas)	(porcentaje)			
Promedio, 1972–74					
América Latina y el Caribe	2.006.339	6	27	49	17
México	190.869	12	39	27	21
América Central y el Caribe	72.591	16	22	39	23
Brasil	845.651	4	19	63	13
América del Sur, excepto el Brasil	897.228	6	33	41	20
Promedio, 1992–94					
América Latina y el Caribe	2.006.340	7	29	46	18
México	190.869	13	39	26	22
América Central y el Caribe	72.578	18	27	36	19
Brasil	845.651	6	22	58	14
América del Sur, excepto el Brasil	897.242	6	34	39	20

Fuente: FAOSTAT, 1996.

Nota: Es posible que las cifras no sumen 100% porque se han redondeado.

Desde 1960, han desaparecido más de 200 millones de hectáreas. En América Central, se ha destruido casi la mitad del bosque desde entonces (Pachico, Ashby y Sanint, 1994). En el decenio de 1980, se deforestaron anualmente 5,9 millones de hectáreas de bosque denso y 1,1 millones de hectáreas de otros tipos de tierras arboladas y zonas arbustivas. Eso representó la destrucción anual de cerca de 0,7% del bosque. La deforestación en América Central ocurrió a una tasa de 1,6% anual (FAO citada en Gligo, 1995; Gallopín, Winograd y Gómez, 1991). Aunque la proporción de terrenos forestales perdidos es menor en América del Sur que en América Central, la extensión real de tierra deforestada es mucho mayor en América del Sur, por su mayor tamaño. Las mayores extensiones de tierra deforestada se encuentran en la Cuenca Amazónica (Kaimowitz, 1995).

Una importante causa de deforestación es la expansión de la frontera agrícola causada por varios factores. Los agricultores pueden talar bosques al ser expulsados de las zonas de producción tradicionales o agotar la fertilidad del suelo allá. La construcción de caminos en zonas de nuevos asentamientos o antes aisladas también puede estimular la ocupación y la deforestación de grandes franjas de tierra. Los subsidios de producción, tales como exenciones de impuestos destinadas a promover la ganadería, también se han citado como causas de deforestación. La explotación forestal para uso industrial y doméstico es otro factor. En América Latina, 80 millones de personas, muchas de ellas pobres, cocinan con carbón vegetal y consumen entre 350 y 700 kg anuales por persona (Gligo, 1995).

Pérdida de biodiversidad

La pérdida sufrida por los hábitats, sobre todo como resultado de la deforestación, la contaminación de las costas y la alteración de las zonas húmedas, podría reducir mucho la biodiversidad de la región. Lamentablemente, las evaluaciones de la biodiversidad tienden a ser escasas y a limitarse a pequeñas zonas con condiciones difícilmente generalizables a la región (Gligo, 1995).

La destrucción de especies podría significar una pérdida de importantes beneficios. Una fuente estima que hay 10.000 nuevas plantas en espera de que se les descubra. El beneficio potencial de esas nuevas especies se ha demostrado ampliamente: más del 35% de los productos alimentarios del mundo tienen su

origen en América Latina. En 1970, se empleó un ascendiente histórico del maíz moderno, encontrado en México, para combatir un hongo que había atacado y destruido al 80% del cultivo de maíz en los Estados Unidos (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991).

Recursos hídricos

Los recursos hídricos de la región también están rodeados de problemas. Se ven afectados por causa de contaminación química y biológica, degradación de las cuencas hidrográficas e inundaciones. La deforestación ha contribuido a la degradación, y el uso indiscriminado de fertilizantes inorgánicos y de plaguicidas como el DDT ha fomentado la contaminación. En Colombia, algunos ríos se consideran biológicamente muertos (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991). Como ninguna ciudad latinoamericana del Pacífico tiene planta de tratamiento de aguas negras, los desechos industriales y agrícolas nocivos de esa región fluyen directamente al océano (Gligo, 1995).

El principal problema de los recursos marinos está en que con la explotación selectiva ha disminuido la población de algunas especies comerciales importantes y se ha dejado de aprovechar otras. Por ejemplo, en la costa colombiana, 5 de 30 especies de peces con posibilidades comerciales representan 85% de la captura. En América Central, entre 1977 y 1982 la pesca excesiva redujo 41% la captura de langosta y 66% la de anchoa. Aunque la mayoría de las zonas pesqueras se explotan intensamente, todavía hay algún potencial de crecimiento. A fines de los años ochenta, la FAO (1988) estimó que la captura potencial variaba de 16,4 a 23,7 millones de toneladas y la captura real era solo de 10,5 millones de toneladas. La zona de máximo crecimiento parece estar en la región sudoeste del Atlántico, sobre todo a poca distancia de la costa de la Argentina (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991).

Causas de la degradación ambiental y respuestas pertinentes

La degradación ambiental puede ser difícil de controlar, particularmente porque guarda una estrecha relación con la pobreza y la falta de oportunidades de intensificación agrícola (Pinstrup-Andersen y

Pandya-Lorch, 1994). Además de las restricciones impuestas por su propia pobreza y por un medio político a menudo desfavorable, muchos agricultores pobres carecen de acceso a mercados e insumos, como crédito y tecnologías apropiadas para el tamaño de su explotación o las condiciones del medio ambiente. A medida que luchan por derivar su sustento de sus pequeñas parcelas, esos agricultores agotan la tierra. La baja resultante de la producción acelera su descenso hacia la pobreza. Esta lucha por la supervivencia a corto plazo crea un conflicto con el instinto que tienen los agricultores de conservar los recursos naturales que forman la base de la producción agrícola sostenida. Por ende, cuando se abordan debidamente la pobreza rural y el subdesarrollo puede mejorar el bienestar de los agricultores pobres y reducirse la presión ejercida sobre el medio ambiente.

Por supuesto, la intensificación de la producción y el consiguiente aumento del ingreso no siempre reducen la degradación ambiental. De hecho, el «éxito» agrícola puede llevar a un desastre ambiental si no se maneja debidamente. Cuando los recursos no son parte integral del sistema de producción, los incentivos para el manejo sostenible de la base de recursos no son sólidos. Por ejemplo, los incentivos económicos privados para que los ganaderos dejen el bosque tropical intacto son mínimos porque dicho recurso no encuadra dentro de su patrón típico de producción.

Por tanto, sería demasiado simplista creer que solamente los agricultores pobres son causantes de la degradación ambiental y que, al eliminar la pobreza, se acabaría la destrucción ambiental. Los problemas ambientales también son causados por la población con poder social y riqueza, incluido el Estado. Sin embargo, los ricos suelen tener acceso a otras fuentes de ingreso y a otros lugares para vivir o influencia política que les permite evitar las consecuencias directas de sus actos. Típicamente, los pobres tienen menos opciones en materia de tecnología y producción, de manera que, aunque la estrategia sea desastrosa a largo plazo, no tienen otra alternativa que seguir sobreexplotando y degradando su medio ambiente al tratar de ganarse la vida con dificultad (Gallopín, Winograd y Gómez, 1991). Los incentivos y condiciones socioeconómicos

predominantes animan a ricos y pobres a obrar de una forma que degrada los recursos naturales y, en definitiva, hace sufrir a toda la sociedad.

Las amenazas a los recursos naturales de la región no pueden resolverse sencillamente con mayores conocimientos tecnológicos. Como señala Gligo (1995), los expertos de América Latina saben qué técnicas pueden prevenir la erosión del suelo. Saben cultivar en curvas de nivel, qué cultivos protegerán el suelo y cuál es la importancia de los bosques y la microfauna. Con todo, la erosión de la tierra continúa y los bosques siguen reduciéndose. Los expertos saben también cómo reducir y tratar los efluentes industriales y agrícolas para limpiar el agua. Aun así, ésta sigue contaminada.

En realidad, Gallopín (1992) llega a la conclusión de que no hay grandes restricciones ecológicas ni tecnológicas, en la región en general, para lograr una producción sostenible suficiente para atender las necesidades alimentarias. Aun donde se necesita más investigación y no se conoce totalmente el ecosistema, ya existen muchas técnicas de administración sostenibles social, económica y ecológicamente apropiadas para una variedad de ecosistemas.

Sin duda alguna, las tecnologías que incrementan la productividad y ahorran recursos son una poderosa forma de aliviar la pobreza y proteger la base de recursos naturales. La modernización de las tecnologías tradicionales revestirá particular importancia para los productores de mediana y pequeña escala. Muchas tecnologías tradicionales se adaptan mejor que la tecnología «moderna» a las condiciones locales y a los ciclos ecológicos. La mezcla de técnicas nuevas y antiguas podría mejorar los rendimientos al hacer uso de lo mejor de ambas (Gligo, 1995).

Los adelantos tecnológicos en sí son solo parte de la respuesta. Se deben facilitar tecnologías atractivas para los agricultores, especialmente para los pobres, carentes de recursos. Debe haber políticas e infraestructura apropiadas para fomentar la adopción de tecnologías de mutuo beneficio, que aumenten la productividad y el ingreso y, al mismo tiempo, mantengan o mejoren la base de recursos naturales. Solo entonces se podrán lograr todos los beneficios de los adelantos tecnológicos.

8. Cambio institucional, descentralización y privatización

Aun mientras la región busca el conjunto apropiado de políticas para maximizar el desarrollo humano y económico sin perjudicar el medio ambiente, se modifican radicalmente los arreglos institucionales de importancia crítica para la formulación de esas políticas. Las reformas económicas del Estado en América Latina en los años ochenta fueron acompañadas a menudo de modificaciones de la función política del Estado, particularmente de descentralización, privatización y desreglamentación de los mercados, aunque no estuvieron vinculadas necesariamente a las mismas.⁶ Los cambios de las responsabilidades y estructuras institucionales han comenzado a alterar la interacción del Estado, el sector privado y la sociedad civil.

Las reformas tienen el potencial de vigorizar la economía y fortalecer la democracia. La descentralización efectiva no es una condición necesaria ni suficiente para la democracia, pero puede ampliar la participación en los procesos políticos. Con esa mayor participación, de hecho, la descentralización puede ser la mejor forma de vincular el crecimiento con la reducción de la pobreza aunque, como puede observarse claramente en la experiencia de los Estados Unidos, las instituciones democráticas en sí no garantizan la eliminación de la desigualdad ni de la pobreza.

Tal vez la reforma institucional más profunda ha sido la liberalización y desreglamentación del mercado, que ha eliminado la intervención gubernamental en la fijación de precios, la comercialización y la producción, con lo que se han privatizado realmente

estas actividades. Por lo común, se cree que la reforma institucional consiste en asignar la responsabilidad de la provisión de bienes y servicios al sector privado o a las ONG o en descentralizar las funciones del gobierno central a los gobiernos locales y regionales. La función del gobierno central también ha comenzado a cambiar a medida que las organizaciones internacionales se encargan cada vez más de formular políticas, especialmente en los sectores de comercio y medio ambiente. Algunos ven esto como un alejamiento progresivo del poder soberano del Estado nacional, a medida que las organizaciones mundiales adquieren más poder para determinar las políticas nacionales y que el gobierno central asigna responsabilidad fiscal y administrativa a los gobiernos locales y regionales.

La creciente atención prestada al medio ambiente, a los recursos naturales y al comercio ha llevado a algunos países a establecer departamentos o aún ministerios separados del Ministerio de Agricultura para tratar de esos asuntos. Sin embargo, en algunos países, la responsabilidad cada vez mayor de representar los intereses agrícolas de la nación ante las organizaciones mundiales de comercio ha dado nueva visibilidad al Ministerio de Agricultura (IICA, 1996b).

En general, el proceso de descentralización fue el resultado de cambios macroeconómicos y de presión para modernizar el Estado, así como de una exigencia de democracia, cada vez más intensa, por parte de la sociedad de América Latina (Chiriboga,

⁶Como señala Chiriboga (1994), hay distintas clases de descentralización. La descentralización administrativa de los niveles centrales a los inferiores del gobierno puede llamarse «desconcentración». La descentralización política entraña la transferencia de poder fiscal y normativo autoritario de los niveles centrales a los inferiores del gobierno. En sentido amplio, se podría pensar en la descentralización como en una reforma económica: la privatización delega la responsabilidad del Estado al sector privado y la desreglamentación delega la función del Estado al mercado. En este documento se usa el término «descentralización» con el significado de descentralización tanto administrativa como política.

1994). La motivación particular oculta tras las actividades de descentralización en los años ochenta y noventa varió de un país a otro. En Colombia, por ejemplo, los movimientos de descentralización de finales de los años setenta se produjeron a raíz de conflictos civiles; a comienzos de los ochenta, fueron el resultado de la necesidad de aliviar la carga del déficit fiscal del gobierno central. Solo en 1986 se promulgó la primera ley fundamental sobre descentralización. En el Brasil, la descentralización surgió como tema en reacción a la centralización del poder bajo regímenes militares (Rojas, 1994).

Más que una consecuencia directa del programa de ajuste estructural de 1995, la Ley de Participación Popular de Bolivia, recientemente promulgada, amplió las divisiones regionales del poder ya existentes en el país. También contribuyó a ello el ascenso al poder de un presidente con un compromiso ideológico de descentralización y celebración de un diálogo nacional sobre el tema entre las élites políticas. Muchas de las actividades de descentralización se han concentrado en la reforma fiscal general o en la prestación de servicios sociales, particularmente a las zonas urbanas (Aedo y Larrañaga, 1994; López Murphy, 1994). Aun así, desde el comienzo de los años noventa, el proceso de descentralización también se ha dirigido hacia el desarrollo rural.

Por medio de descentralización y de fomento de una participación comunitaria más amplia e intensa, la finalidad es eliminar los mecanismos que causan desigualdad de acceso a recursos y servicios públicos y crear flexibilidad institucional que permita aplicar políticas especialmente adaptadas a la comunidad, a la región y a la clase de agricultor (FAO, 1994a). La descentralización y desconcentración del gobierno también pueden llevar a movilizar recursos dentro de la propia comunidad rural, con lo que se reduce el costo de los programas de desarrollo rural (Chiriboga, 1994).

Los municipios adquieren suma importancia en este nuevo programa político. A menudo deben funcionar rápido con nuevas funciones, capacidades y campos de competencia. En algunos países, se encargan de preparar y presentar proyectos al nivel central, promover la participación rural y prestar asistencia técnica a los campesinos y a otros productores rurales. Las situaciones pueden variar entre las de los lugares donde los municipios funcionan como punto de enlace de las organizaciones comunitarias

con las ONG y el Estado o los organismos nacionales, tal como sucede en la Argentina, el Brasil y México, y las de los lugares donde los municipios se encargan de elaborar planes de desarrollo microrregional, como en Colombia y Bolivia (Chiriboga, 1994).

Aun así, en las zonas rurales de América Latina no ha habido instituciones públicas locales y las existentes han sido siempre débiles y, en términos generales, su población tiene acceso limitado a servicios e instituciones públicas. Eso emana, en parte, del hecho de que América Latina tiene muy pocos funcionarios públicos locales en las zonas rurales y, en todo caso, los asignados suelen tener autoridad limitada. Por ejemplo, en América Latina hay un municipio por 1.338 km² de territorio, mientras que en Europa Occidental, la razón es de 1 por 26 km². En los Estados Unidos, es de 1 por 488 km² (Carvajal, 1995).

La debilidad general de la capacidad institucional de los municipios, junto con el colapso del gobierno central durante las crisis económicas de los años ochenta en muchos países, abrió también un camino para que las ONG ampliaran su campo de acción. También se han convertido en protagonistas de importancia cada vez mayor en la canalización de recursos, incluso de capacitación, a los más necesitados. Además, pueden ofrecer importantes canales oficiales de participación en el proceso democrático.

Los organismos del sector privado también han proporcionado cada vez más bienes y servicios antes suministrados por el sector público. Las asociaciones de productores, por ejemplo, la Federación de Cafeteros de Colombia y los Extractores de Caucho del Brasil, así como las cooperativas y las ONG ofrecen insumos agrícolas, servicios de comercialización y asesoramiento en extensión, campos antes considerados de competencia del gobierno nacional o regional. Los servicios privados, como la Federación Hondureña Cooperativa Forestal, también ofrecen asistencia técnica (FAO, 1994a). La Junta Agroempresarial Dominicana ejerce gran influencia en la política agrícola y agroindustrial en la República Dominicana y aun tiene su propio laboratorio de suelos (IICA, 1996a).

Algunos observadores advirtieron que la descentralización apenas trasladaría las debilidades analíticas y administrativas al nivel local. La falta de recursos financieros y humanos minaría la

capacidad de los municipios de expresar sus necesidades y negociar con las organizaciones nacionales, incluso con el gobierno central (Chiriboga, 1994).

De hecho, aunque estas son preocupaciones válidas, los municipios difieren en cuanto a los recursos humanos y financieros a su disposición. Varios estudios de casos detallados de 16 municipios de Colombia muestran que, casi siempre, la cobertura y la calidad de los servicios mejoraron con la descentralización (Garfield, 1995). Se prestó más atención a las zonas rurales y a los pobres y, en la mayoría de casos, aumentaron los ingresos tributarios. Estos estudios indican que el proceso de reforma política abrió la puerta al liderazgo y a la participación de la comunidad, lo que resultó ser una fuerza motriz para ampliar la capacidad local y mejorar la prestación de servicios. Sin embargo, señala Garfield (1995) que los municipios más pequeños afrontaron problemas especiales en la búsqueda de personal idóneo y el logro de economías de escala.

Algunos analistas también alegan que, al suprimir los mecanismos centrales de compensación, la descentralización solo servirá para intensificar la tendencia hacia la desigualdad entre los grupos y regiones. Obviamente, los gobiernos locales son vulnerables a muchas de las mismas fuerzas sociales de corrupción a que están expuestos los gobiernos nacionales y, al no haber compensación regional, la descentralización podría causar crecientes desigualdades entre regiones y grupos (Amtmann, 1994). La descentralización no acaba con la necesidad de tener alguna forma de control o de transferencias del gobierno central para asegurarse de que la «miopía» de la región no impida ver las necesidades y prioridades nacionales. También hay que evitar el dominio de las élites locales o regionales y asegurar la equidad social o regional porque los estados y los niveles gubernamentales inferiores tienen diferentes niveles de recursos imponibles y económicos, necesidades, recursos humanos y capacidad institucional (Rojas, 1994).

La privatización de bienes y servicios que antes eran públicos está expuesta a los mismos riesgos. Es posible que las compañías privadas no tengan ni los incentivos ni la capacidad de cumplir con las funciones que les ha delegado el Estado. Las organizaciones del sector privado tienen motivos de lucro, no de carácter social. La demanda de mercado de técnicas favorables al medio ambiente y de insumos, digamos, por parte de los agricultores pobres quizá no sea suficiente para que las empresas privadas inviertan en su desarrollo. Tal vez, al menos al principio, las compañías privadas no tengan los recursos humanos ni financieros para atender, por ejemplo, las necesidades de crédito rural. Quizá la iniciativa de las empresas privadas no baste en esos casos para detener o modificar radicalmente la pobreza y la degradación del medio ambiente.

Para el éxito de la descentralización, es preciso institucionalizar los canales de participación ciudadana y fortalecer los municipios. En muchos países, ya existen organizaciones nacionales de apoyo a los municipios, tales como el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Rural de México (Chiriboga, 1994). Es posible que los municipios necesiten asistencia técnica no solo para manejar sus propios programas, sino también para entender los vínculos con otros municipios, niveles de gobierno y organismos y beneficiarse de ellos (Carvajal, 1995).

Para privatizar debidamente la provisión de bienes y servicios, los gobiernos deben asegurarse de que haya suficiente apoyo público para la competencia de mercado. Es indispensable tener infraestructura de transporte y telecomunicaciones, sobre todo para transmitir información sobre precios, y un sólido sistema financiero que dé a las firmas acceso al capital y reduzca las barreras que impiden la entrada. Se necesitarán reglamentación o incentivos basados en el mercado para garantizar el establecimiento, el respeto y la defensa de las reglas necesarias para un mercado competitivo y que las compañías tengan en cuenta los costos externalizados de su producción, como los causados por la contaminación.

9. Materialización de la visión 2020

Esta visión panorámica de las condiciones de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en América Latina en los últimos 25 años indica que América Latina como región no sufrirá una crisis alimentaria en el próximo cuarto de siglo. Sin embargo, millones de familias se verán afectadas. La falta de oportunidad económica y el deterioro de la base de recursos harán que la población pobre de las zonas rurales trabaje aún con más ahínco para derivar su sustento de la tierra frágil o se traslade a nuevos bosques, laderas de montañas o ciudades. La pobreza urbana va en aumento, con efectos imprevisibles para la seguridad alimentaria, la nutrición y la estabilidad política.

En los debates se discute acaloradamente si la situación económica y social habría sido peor sin ajuste económico, pero es innegable que el cambio a un nuevo paradigma económico e institucional no ha sido fácil. En los próximos 25 años, la mayor dificultad para la región será hacer una transición sostenible a una economía favorable al medio ambiente y orientada hacia el mercado, que aspire a elevar los ingresos y el nivel de vida de toda la población.

La agricultura y los recursos naturales de la región pueden proporcionar una base firme para el crecimiento económico de base amplia que se necesita para materializar la visión de América Latina descrita al principio. Un crecimiento agrícola más sólido y favorable al medio ambiente generará más empleo, ingreso y crecimiento económico en las zonas rurales y urbanas; contribuirá al desarrollo rural global; ampliará la capacidad de la región para atender las crecientes necesidades alimentarias, tanto propias como mundiales; y ayudará a conservar los recursos naturales. Dado que un elevado número de mujeres, grupos indígenas y personas pobres participan directamente en las actividades de producción, elaboración y distribución agrícolas, un dinámico sistema de producción alimentaria y agrícola también promoverá la igualdad social y económica.

Algunas instancias decisorias pueden ver la protección del medio ambiente y de los recursos naturales como una molesta externalidad que obstaculiza el desarrollo, pero esos recursos son, de hecho, la base del crecimiento sostenible. Vista con esa luz, la agricultura no es únicamente una etapa a lo largo de la vía hacia la industrialización; es un importante factor contribuyente al crecimiento y a la prosperidad del futuro. La degradación de la base de recursos naturales compromete ese futuro crecimiento económico (Gligo, 1995).

Las estrategias de desarrollo agrícola y rural del pasado se centraron en la promoción de extensos proyectos de desarrollo rural dirigidos desde el nivel central o en intervenciones del sector público, como políticas de sustentación de precios y subsidios. Esas estrategias llevaron a suponer implícitamente que los aumentos de la producción agrícola incrementarían el ingreso agrícola y, con ello, reducirían la pobreza rural al fomentar la industrialización urbana.

Esos extensos proyectos, que a menudo dependen mucho de recursos externos, con frecuencia demostraron ser insostenibles, complejos de administrar e imposibles de adaptar a las condiciones locales (Machado, 1994). Además, al concentrarse en la producción, los gobiernos no invirtieron debidamente en la infraestructura de mercado ni en la población rural. El hecho de que la pobreza, la malnutrición y la falta de acceso a salud y educación sean casi indefectiblemente mayores en las zonas rurales que en las urbanas muestra los costos que para la humanidad representa dejar de invertir en las zonas rurales.

Estas y otras experiencias pasadas proporcionan algunos principios rectores para materializar la visión 2020. El lugar de mercado se ve hoy en día como la fuerza motriz del desarrollo económico. Ahora la cuestión no es tener «más gobierno» ni «más mercado», sino *mejor* gobierno para incrementar la eficacia del mercado con objeto de

promover el crecimiento y mejorar la capacidad de la región para competir a nivel mundial. Eso exige un medio macroeconómico e institucional estable, con reglamentación apropiada; suficiente inversión en infraestructura, como transporte, servicios de información e investigaciones públicas en nueva tecnología; provisión y apoyo de un sistema financiero viable; y fortalecimiento de los procesos democráticos descentralizados.

Esas medidas deben fortalecerse con inversiones en educación, salud y saneamiento que mejoren la nutrición, aumenten el valor de los recursos humanos y, a la larga, lleven a la población a ser partícipe de los beneficios del mercado y a aprovecharlos. También se deben apoyar y mejorar las instituciones que vinculan a los ciudadanos con el proceso

político, como los partidos políticos y asociaciones locales, para que la población pueda participar activamente en la adopción de decisiones de política que afecten su vida. Es de particular importancia dirigir esos recursos a las zonas subatendidas, como las rurales, y a las poblaciones carentes de servicios, como las mujeres y los niños.

Por supuesto, no siempre se sabrá exactamente qué medidas deben tomarse, pero se ha llegado a un consenso sobre el sentido en que ha de realizarse el cambio económico y político en la región. Al aprovechar el compromiso social y la voluntad política implícitos en este consenso, conservar cuidadosamente los recursos naturales y hacer grandes inversiones en la población, la región podrá convertir en realidad la visión 2020 para América Latina.

Referencias

- ACC/SCN (Comité Administrativo de Coordinación/Subcomité de Nutrición). 1992. *Second report on the world nutrition situation*. Vol. 1. *Global and regional results*. Ginebra.
- . 1993. *Second report on the world nutrition situation*. Vol.2. *Country trends, methods, and statistics*. Ginebra.
- Aedo, C. y O. Larrañaga, eds. 1994. *Social service delivery systems: An agenda for reform*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agosin, M.R. y R. Ffrench-Davis. 1993. Trade liberalization in Latin America. *CEPAL Review* 50 (Agosto): 41–62.
- Amtmann, C. 1994. Descentralización y participación comunitaria: Potencialidades, limitaciones y desafíos para el desarrollo rural. En *El desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI*. Tomo I. *Ponencias*. Memorias del Seminario Taller, 8–10 de junio, Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Desarrollo Rural e Instituto de Estudios Rurales.
- Aninat, A. 1995. *Large economic spaces: Options for Latin America and the Caribbean*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 15 de diciembre. UNCTAD/ITD/20. GE.95–54133.
- Banco Mundial. 1992. *World development report 1991*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1994. *World development report 1993*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1995a. *World development report 1994*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1995b. *World development indicators 1994*. Washington, D.C.. Disco de computador.
- . 1995c. *World tables 1995*. Washington, D.C.. Disco de computador.
- Bernal, R. 1993. Regional trade arrangements in the Western Hemisphere. *American University Journal of International Law and Policy* 8: 683–718.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Varios años. *Economic and social progress in Latin America*. Washington, D.C.
- Birdsall, N. y R. Sabot. 1994. Inequality as a constraint on growth in Latin America. *Development Policy* 3 (Septiembre): 1–2.
- Bouzas, R. y J. Ros. 1994. The North-South variety of economic integration: Issues and prospects for Latin America. En *Economic integration in the Western Hemisphere*, ed. R. Bouzas y J. Ros. Notre Dame, Ind., EE.UU.: University of Notre Dame Press.
- Carvajal, E.P. 1995. Decentralization and democracy: The new Latin American municipality. *CEPAL Review* 55 (Abril): 39–53.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1994. *Panorama social de América Latina, 1994*. Santiago.
- . 1996. Preliminary overview of the economy of Latin America and the Caribbean, 1996. Santiago.
- Chiriboga, M. 1994. Descentralización, municipalización y desarrollo rural: La experiencia en América Latina. En *El desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI*. Tomo I. *Ponencias*. Memorias del Seminario Taller, 8–10 de junio. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Desarrollo Rural e Instituto de Estudios Rurales.

- Cornia, G.A. 1994. *Macroeconomic policy, poverty alleviation, and long-term development: Latin America in the 1990s*. Economic Policy Series 40. Florencia: Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, UNICEF.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 1988. *Potentials for agricultural and rural development in Latin America and the Caribbean*. Anexo IV, *Natural resources and the environment*. Roma.
- . 1990. *FAO production yearbook*. Roma.
- . 1991. *FAO production yearbook*. Roma.
- . 1994a. New institutional arrangements for agricultural and rural development in the region. Documento preparado para la 23ª Conferencia Regional para América Latina y el Caribe, San Salvador, El Salvador, 29 de agosto-2 de septiembre.
- . 1994b. FAO Agrost-PC, Food balance sheets, Production, and Land use domains. Roma. Discos de computador.
- . 1995. FAO Agrost-PC Food balance sheets, Production, and Land use domains. Rome. Discos de computador.
- . 1997. FAOSTAT database. <http://apps.fao.org/default.htm>. 1º de febrero de 1997.
- Gallopín, G. 1992. Science, technology, and the ecological future of Latin America. *World Development* 20 (Octubre): 1391–1400.
- Gallopín, G., M. Winograd e I. Gómez. 1991. *Ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, oportunidades y prioridades*. Bariloche, Argentina: Grupo de Análisis de Sistemas Ecológicos.
- García García, J. 1989. The impact of trade and macroeconomic policies. En *Agriculture and governments in an interdependent world: Proceedings of the Twentieth Conference of Agricultural Economists*, ed. A. Maunder y A. Valdés. Alder, Reino Unido: Dartmouth Press.
- . 1993. The effects of trade and macroeconomic policies on agricultural incentives in Latin America. En *The bias against agriculture: Trade and macroeconomic policies in developing countries*, eds. R.M. Bautista y A. Valdés. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.
- Garfield, E. 1995. Colombia: Decentralization and local capacity. En *Proceedings of the Latin America and Caribbean region agricultural retreat*. Patrocinado por la División de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, 6–8 de septiembre, St. Michaels, MD, EE.UU. Documento mimeografiado.
- Garrett, J.L., ed. 1995. *A 2020 vision for food, agriculture, and the environment in Latin America*. 2020 Vision Food, Agriculture, and the Environment. Discussion Paper 6. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Gligo, N. 1995. The present state and future prospects of the environment in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review* 55 (Abril): 109–126.
- IIFPRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias). 1995. *A 2020 vision for food, agriculture, and the environment: The vision, challenge, and recommended action*. Washington, D.C.
- Iglesias, E. 1993. *Latin America: Economic and social transition to the twenty-first century*. Washington, D.C.: The Per Jacobsson Foundation.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 1991. *La agricultura de América Latina y el Caribe: Estrategias para el fin de siglo*. San José, Costa Rica.
- . 1995. *Problems and implications of new economic development models for agriculture, food, the environment, and rural poverty*. San José, Costa Rica.
- . 1996a. Avances en los procesos de reforma institucional en la agricultura de Centroamérica y República Dominicana. Trabajo presentado en el Seminario sobre Perspectivas de la Agricultura en Mesoamérica hacia el Año 2020, patrocinado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Instituto

- Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de México (SAGAR) y el Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México y la República Dominicana (CORECA), Ciudad de México, 19–20 de agosto.
- . 1996b. Modernización de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo de la agricultura y el medio rural. Trabajo presentado en el Seminario sobre Perspectivas de la Agricultura en Mesoamérica hacia el Año 2020, patrocinado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de México (SAGAR) y el Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México y la República Dominicana (CORECA), Ciudad de México, 19–20 de agosto.
- Jazairy, I., M. Alamgir y T. Panuccio. 1992. *The state of world poverty*. Nueva York: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Kaimowitz, D. 1995. Tendencias en la agricultura de las Américas. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.
- Lajo, M. 1988. *¿La industria contra la agricultura? Desarticulación entre el agro y la industria alimentaria en los países andinos*. Lima: Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad (CENES).
- Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment. 1991. *Our own agenda*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lee, D.R. 1995. Western Hemisphere economic integration: Implications and prospects for agricultural trade. *American Journal of Agricultural Economics* 77 (Diciembre): 1274–1281.
- López Murphy, R. 1994. *La descentralización fiscal en América Latina: Los casos de Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Documento de trabajo 188. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lustig, N., ed. 1995. *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lustig, N. y C.A. Primo Braga. 1994. The future of trade policy in Latin America. En *Integrating the Americas: Shaping future trade policy*, ed. S. Weintraub. New Brunswick, N.J., EE.UU.: Transaction Publishers.
- Machado, E. 1994. Hacia una nueva estrategia para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. En *El desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI*. Tomo I. Ponencias. Memorias del Seminario Taller, 8–10 de junio. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Desarrollo Rural e Instituto de Estudios Rurales.
- Maddison, A. 1989. *The world economy in the 20th century*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Morales, J.A. 1992. Reformas estructurales y crecimiento económico en Bolivia. En *¿Adónde va América Latina? Balance de las reformas económicas*, ed. J. Vial. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Morley, S. 1995. *Poverty and inequality in Latin America: The impact of adjustment and recovery in the 1980s*. Baltimore, MD, EE.UU.: Johns Hopkins University Press.
- Naím, M. 1994. Toward free trade in the Americas: Building blocks, stumbling blocks, and entry fees. En *Integrating the Americas: Shaping future trade policy*, ed. S. Weintraub. New Brunswick, N.J., EE.UU.: Transaction Publishers.
- Oldeman, L.R., V.W.P. van Engelen y J.H.M. Pullen. 1990. The extent of human-induced soil degradation. En *World map of the status of human-induced soil degradation: An explanatory note*, ed. L.R. Oldeman, R.T.A. Hakkeling y W.G. Sombroek. Wageningen, Países Bajos: International Soil Reference and Information Centre.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud). 1994. *Las condiciones de la salud en las Américas*, vol. 1. Washington, D.C.

- Oram, P.A. y B. Hojjati. 1994. The growth potential of existing agricultural technology. Trabajo presentado en la Mesa Redonda sobre población y alimentación a comienzos del siglo XXI: atención de las futuras necesidades de una población mundial creciente, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C., 14–16 de febrero.
- Pachico, D., J. Ashby y L.R. Sanint. 1994. Natural resource and agricultural prospects for the hillsides of Latin America. Trabajo preparado para un seminario sobre la visión 2020, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C., 7–10 de noviembre.
- Pinstrup-Andersen, P. y R. Pandya-Lorch. 1994. *Alleviating poverty, intensifying agriculture, and effectively managing natural resources*. 2020 Vision Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 1. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Pinstrup-Andersen, P., M. Lundberg y J.L. Garrett. 1995. *Foreign assistance to agriculture: A win-win proposition*. Food Policy Report. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1996. *Human development report 1996*. Nueva York: Oxford University Press.
- Pomareda, C. 1995. Comments: Latin America and the Caribbean. En *Population and food in the early twenty-first century: Meeting future food demand of an increasing population*, ed. N. Islam. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Preston, S. H. 1988. Urban growth in developing countries: A demographic reappraisal. En *The urbanization of the Third World*, ed. J. Gugler. Nueva York: Oxford University Press.
- Quisumbing, A.R., L. Brown, H.S. Feldstein, L. Haddad y C. Peña. 1995. *Women: The key to food security*. Food Policy Report, Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Ramos, J. 1993. Growth, crises, and strategic turn-arounds. *CEPAL Review* 50 (Agosto): 63–79.
- Revesz, B. 1991. Pérou: *Vingt ans après la réforme de la périphérie agraire, les impuissances de l'Etat. Problèmes d'Amérique Latine-Fin des réformes agraires et nouvelles stratégies paysannes*. Trimestriel No. 3, nouvelle série, Paris. La documentation Française, octubre-diciembre.
- Rojas, F. 1994. Política social y descentralización en Latinoamérica. Trabajo presentado en el Seminario sobre Política Social Comunal y Descentralización en América Latina, patrocinado por el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), Bogotá, 15–18 de agosto.
- Ruel, M.T., J. Garrett, P. Engle, L. Haddad, D. Maxwell, P. Menon, S. Morris, A. Oshaug y A. Slack. 1997. Urban challenges to nutrition security: A review of food security, health, and care in the cities. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.. Documento mimeografiado.
- Sánchez-Griñán, M.I. 1995. Seguridad alimentaria y estrategias sociales: Su contribución a la seguridad nutricional en áreas urbanas de América Latina. Trabajo presentado en un seminario patrocinado conjuntamente por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sobre una visión de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en el año 2020, Cali, Colombia, 20–22 de marzo.
- Schejtman, A. 1994. *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Trigo, E. 1995. *Agriculture, technological change, and the environment in Latin America: A 2020 perspective*. 2020 Vision Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 9. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 1995. *Latin America*

and the Caribbean: Selected economic and social data. Washington, D.C..

Valdés, A. 1996. Surveillance of agricultural price and trade policy in selected Latin American countries at the time of major policy reform. Departamento Técnico, Región de América Latina

y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C. Documento mimeografiado.

Ybarnegaray de Paz, R. 1992. *El espíritu del capitalismo y la agricultura cruceña.* La Paz: Centro para el Estudio de las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CERID).

James L. Garrett es investigador de la División de Consumo de Alimentos y Nutrición del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).